

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

Законодательное обеспечение
совершенствования государственной
гражданской службы: опыт, проблемы

*По материалам парламентских слушаний
и «круглых столов»*

Издание Государственной Думы
Москва • 2011

УДК 35.07(470)

ББК 67.404

3 19

Составители: Усачёв В. В., председатель Комитета Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике; Мусалимов Н. Н., член Комитета Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике; Бадешко Т. В., ведущий советник аппарата Комитета Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике

3 19

Законодательное обеспечение совершенствования государственной гражданской службы: опыт, проблемы: По материалам парламентских слушаний и «круглых столов» – М.: Издание Государственной Думы, 2011. – 96 с.

В сборнике публикуются материалы парламентских слушаний, «круглых столов», проведённых по инициативе Комитета Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике, в течение пятого созыва Государственной Думы. В мероприятиях приняли участие депутаты Государственной Думы, представители Администрации Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, Верховного Суда Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Счётной палаты Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, аппаратов полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, Общественной палаты Российской Федерации, учёные, специалисты-практики в области государственного управления и государственной службы.

Издание предназначено для депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, работников федеральных органов исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, сотрудников научных и учебных заведений, экспертов и специалистов.

УДК 35.07(470)

ББК 67.404

Предисловие

Уважаемые читатели!

Вашему вниманию предлагается сборник, включающий в себя наиболее интересные, по нашему мнению, выступления по вопросам развития системы государственной службы Российской Федерации, прозвучавшие в ходе заседаний, проведённых по инициативе Комитета Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике, в течение пятого созыва Государственной Думы.

Этот период ознаменован тем, что 10 марта 2009 года Президентом Российской Федерации издан Указ № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» (далее – Программа). Этой Программой предусматривается проведение комплекса мероприятий, обеспечивающих формирование системы государственной службы как целостного государственно-правового института, в том числе по разработке и совершенствованию нормативных правовых актов.

Как известно, новейшее законодательство о государственной службе Российской Федерации в целом сложилось. Базируясь на положениях Конституции Российской Федерации, оно состоит из Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и обширного массива нормативных правовых актов различной юридической силы, устанавливающего правовые, организационные и экономические основы самостоятельных видов государственной службы, а также определяющего основы правового положения всего корпуса государственных служащих.

Тем не менее практика применения Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» свидетельствует о том, что позитивный потенциал федерального законодательства о государственной службе ещё не полностью раскрыт. Пока не приняты некоторые подзаконные акты, не устранены противоречия в ряде положений, не согласованы нормы коллизионного характера, оставляющие пробелы в правовом регулировании государственно-служебных отношений. Нельзя не отметить нарастающей потребности в научно-методическом обеспечении правоприменительной деятельности, в том числе по причинам неоднозначного понимания нормативного содержания.

Комитет Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике, являющийся профильным по вопросам организации государственной службы, принял активное участие в подготовке и обеспечил прохождение и принятие ряда приоритетных законопроектов, направленных на реализацию мер по совершенствованию федерального законодательства в части противодействия коррупции, развития механизма выявления и разрешения конфликта интересов на государственной службе, правового обеспечения проведения ротации государственных служащих, совершенствования оценки профессиональных знаний и навыков граждан при про-

ведении аттестации, квалификационных экзаменов, повышения эффективности государственной службы и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих, усиления мотивации государственных служащих к повышению качества государственных услуг, оказываемых государственными органами гражданам и организациям, развития системы государственных гарантий, материального и нематериального стимулирования государственных служащих, внедрения принципов оплаты труда по результатам работы.

Государственным заказчиком – координатором Программы является Администрация Президента Российской Федерации, а государственными заказчиками мероприятий определён ряд министерств, среди которых – Министерство экономического развития Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации, Министерство обороны Российской Федерации, Министерство образования и науки Российской Федерации, Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации.

Выступления представителей вышеназванных государственных органов, являющихся членами Экспертного совета Комитета Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике, по вопросам государственного управления, организации системы государственной службы, формирования резерва и эффективного использования управленческих кадров Российской Федерации, включены в настоящий сборник.

От имени Комитета Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике благодарим всех приславших свои предложения по совершенствованию федерального законодательства, членов Экспертного совета, а также авторов выступлений, включённых в настоящий сборник.

Выражаем искреннюю признательность государственным гражданским служащим аппарата Комитета Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике, принимавшим активное участие в подготовке и проведении мероприятий, послуживших основой для данной публикации.

Надеемся, что наша работа была эффективной и продолжится в будущем, а этот сборник даст возможность ознакомить широкий круг специалистов с одним из важнейших направлений деятельности Комитета Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике.

Председатель Комитета Государственной
Думы по делам Федерации и региональной
политике

В. В. Усачёв

Член Комитета Государственной Думы
по делам Федерации и региональной
политике

Н. Н. Мусалимов

Вишняков А. И.,

заместитель директора Департамента управления делами Правительства Российской Федерации

Выступление на научно-практическом семинаре по вопросам реализации законодательства о государственной гражданской службе, проведенном по инициативе Управления Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы, Департамента управления делами Правительства Российской Федерации, Комитета Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике

10 декабря 2008 года

Состояние, основные направления и проблемы реализации законодательства о государственной гражданской службе в федеральных органах исполнительной власти

Добрый день, уважаемые участники семинара! Прежде чем начать свое сообщение по объявленной теме, мне бы хотелось поблагодарить организаторов сегодняшнего семинара, поскольку и заявленная тема, и возможность вживую пообщаться, высказать свои мнения, безусловно, полезны для всех специалистов, которые работают в сфере кадрового обеспечения вопросов государственной службы.

Итак, об основных направлениях и проблемах реализации законодательства о государственной гражданской службе в федеральных органах исполнительной власти. Вопросы реализации в федеральных органах исполнительной власти положений Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и принятых в соответствии с ним актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации находятся в поле зрения нашего департамента, Департамента управления делами Правительства Российской Федерации.

Указанный закон вступил в силу 1 февраля 2005 года, многие положения данного закона являются нормами прямого действия, в то же время его отдельные статьи требуют принятия целого ряда федеральных законов, решений президента, Правительства Российской Федерации.

К настоящему времени приняты основополагающие документы, это в первую очередь Указы Президента Российской Федерации «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы, «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих», «О примерной форме служебного контракта», «О дополнительном профессиональном образовании», «О порядке присвоения и сохранения классных чинов федеральным государственным гражданским служащим» и ряд других.

Практика последних лет показала, что кадровые службы министерств, федеральных служб и агентств в основном адаптировались к требованиям законодательства о гражданской службе. Не без трудностей, но в систему нашей работы уже вошли такие вопросы, как проведение конкурсов, проведение квалификационных экзаменов, аттестация государственных служащих, повышение квалификации и другие направления работы.

Вместе с тем в работе кадровых служб по реализации требований законодательства о гражданской службе имеются и существенные недостатки, вызванные как отсутствием целого ряда нормативных документов, так и, в общем-то, не совсем удовлетворительной, скажем так, нашей с вами работой.

Следует отметить, что длительность принятия многих нормативных актов, конечно, закономерна, поскольку закон 79-й в какой-то степени был революционным, по крайней мере, целый ряд новаций этого закона мы, в общем-то, раньше не имели. И, конечно, вопросы, связанные в первую очередь с определением эффективности работы государственных служащих, эффективности работы государственных органов, требуют достаточно серьёзной проработки. И, соответственно, видимо, в связи с этим затягивается принятие нормативных актов по этим вопросам.

Вместе с тем есть, конечно, и человеческий фактор, он всегда проявляется, когда мы говорим о системе контроля. Вы все наверняка помните, что у нас был план, который чётко расписывал по времени: когда, какие документы должны быть внесены, рассмотрены. Мы работали с этими документами, и, к сожалению, до сих пор то, что должны были сделать, пока в полной мере не завершено.

Принятие отдельных нормативных актов может оказать серьёзное влияние на качество государственной службы, мотивацию государственных служащих. Но уже здесь упоминалось о том, что, конечно, требуют скорейшей разработки такие федеральные законы, как о медицинском страховании государственных служащих, о государственном пенсионном обеспечении.

Мы тоже уже сегодня упоминали и то, что сегодняшние законодательные акты не в полной мере соответствуют статьям и нормам Федерального закона «О государственной службе Российской Федерации».

Следует также сказать о реализации права на пенсию государственных служащих за выслугу лет, назначаемую лицам, замещавшим должность федеральной государственной службы. В настоящее время в связи с увеличением размера тру-

довой пенсии складывается ситуация с практическим обнулением пенсии за выслугу лет по ряду младших должностей гражданской службы. Это тоже, конечно, требует проработки и внесения изменений.

В настоящее время подготовлен проект поправок к федеральному закону о пенсионном обеспечении. И я думаю, что работа должна быть максимально ускорена.

Практика применения Федерального закона показала, что ряд его положений усложнён, неоднозначен или оторван от реальных условий деятельности государственных органов. Это можно отнести к процедурам поступления на государственную службу по конкурсу, проведения квалификационных экзаменов и присвоения классных чинов, формирования кадрового резерва для замещения должностей гражданской службы, организации и обеспечения кадровой работы в государственном органе, денежного содержания и других.

По причине выявившихся противоречий, связанных с формированием института кадрового резерва на государственной гражданской службе, весьма сложно идёт разработка проекта указа по данному вопросу.

В прошлом и текущем году у нас сложилось, в общем-то, достаточно тесное взаимодействие с Управлением Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы. В первую очередь в части подготовки актов Президента и Правительства Российской Федерации по реализации законодательства о гражданской службе.

На сегодняшний день по различным вопросам прохождения государственной службы принято более 20 указов президента и 11 постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации. Помимо взаимодействия по подготовке актов, в нашей работе с кадрами федеральных органов исполнительной власти очень помогают направляемые, как правило, за подписью помощника Президента Российской Федерации письма, материалы по проводимым Администрацией Президента Российской Федерации проверкам соблюдения в федеральных органах исполнительной власти законодательства о гражданской службе.

Одной из острых тем в этой работе является обеспечение соблюдения федеральными государственными гражданскими служащими установленных законом запретов и ограничений. Так, проведённая проверка соблюдения установленного порядка представительства государства в отдельных коммерческих организациях показала, что в ряде органов эта работа проводилась с большим отступлением от закона. В них не решались вопросы повышения эффективности действий государственных органов и их представителей по обеспечению интересов государства в органах управления коммерческими организациями. В частности, было отмечено участие отдельных гражданских служащих в органах управления значительного числа коммерческих организаций.

Так, в структуре бывшего Минпромэнерго России некоторые федеральные агентства и их структурные подразделения, представители этих агентств участво-

вали одновременно в 19-ти акционерных обществах. Конечно, такое представительство вряд ли, помимо членства, влияло реально на работу этих организаций.

Кроме того, в материалах проведённых проверок отмечались факты вхождения федеральных государственных гражданских служащих в состав органов управления акционерными обществами, в которых законодательством вообще не предусмотрено представительство государства.

Если говорить о недостатках, серьёзное беспокойство вызывают, конечно, случаи нарушения отдельными федеральными государственными служащими, замещающими должность гражданской службы, относящимся к высшей и главной группам должностей, запретов и ограничений на гражданской службе в части осуществления предпринимательской деятельности, выявляемые при проработке документов в Аппарате Правительства, в частности при назначении и присвоении классных чинов этим государственным служащим.

Если обратиться опять же к материалам Управления Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы, в прошлом году они были направлены, разосланы, отмечалась необходимость серьёзно совершенствовать работу, связанную с присвоением классных чинов государственным служащим по этим группам должностей.

И я хочу сказать, здесь мы, конечно, сумели в этом году несколько поправить ситуацию. Приведу некоторые цифры: в 2006 году у нас было выпущено одно распоряжение правительства, в соответствии с которым были присвоены чины пяти государственным служащим. В 2007-м таких распоряжений уже было принято 20 и, соответственно, 475 федеральным государственным гражданским служащим были присвоены классные чины.

А в этом году по состоянию на 1 декабря подготовлено уже 66 распоряжений правительства, в соответствии с которыми классные чины государственной гражданской службы Российской Федерации присвоены 1642 федеральным государственным гражданским служащим.

Принятию решения о присвоении классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации государственным служащим предшествует большая организационная работа и со стороны кадровых подразделений федеральных органов исполнительной власти, и специалистов Министерства здравоохранения и социального развития. Но вместе с тем здесь тоже необходимо отметить, что, несмотря на эту серьёзную проработку, мы, к сожалению, сталкиваемся с тем, что выявляем при рассмотрении вопросов о присвоении чинов государственных служащих, которые входят в состав тех или иных коммерческих организаций.

И здесь следует отметить вот что. В общем-то, сказать, что радует, наверное, не совсем правильное слово, но тем не менее. Если брать 2007 год, мы присваивали чины 475-ти государственным служащим, из всего этого количества представлен-

ных документов по 49-ти федеральным государственным служащим мы получили информацию налоговой службы о том, что они входят в состав учредителей коммерческих организаций. Это около восьми процентов.

В этом году, я уже тоже называл цифру, – 1642 государственным служащим присвоены классные чины, и рассмотренные материалы выявили 26 федеральных государственных служащих, у которых есть, так скажем, эти нарушения. То есть это примерно один процент от всех, кого мы рассмотрели. То есть динамика вроде бы положительная. Однако эти случаи всё-таки свидетельствуют о том, что мы с вами, коллеги, недорабатываем. Недорабатываем в первую очередь тогда, когда рассматриваем, в общем-то, этих кандидатов ещё, скажем так, на замещение должностей государственной службы. Там тоже всё чётко законодательно прописано – и в соответствующих указах, и те действия, которые должны мы все с вами проводить. И как одна из процедур – это проверка кандидатов. Сегодня, наверное, многие из вас в ней участвовали. В этом году мы проводили семинар по этому вопросу. Там есть определённый порядок. И, в общем-то, достаточно подробно говорили, что практически у всех у вас есть возможность установить прямые связи с помощью Интернета с Федеральной налоговой службой, выходить на сайт. И вот эти проверочные мероприятия вы можете делать сами достаточно быстро, не привлекая и не затрачивая больших сил.

Что ещё хотелось бы сказать? В настоящее время, заканчивая вопрос о присвоении классных чинов, следует отметить, что, несмотря на то что сдвиги есть и сдвиги большие, мы обращаем внимание в первую очередь министерств на то, что материалы по подведомственным службам, агентствам, которые входят в сферу деятельности тех или иных министерств, иногда до полугода рассматриваются кадровыми подразделениями министерств. Это неправильно. Потому что всё это в конечном итоге отражается на государственных служащих.

Другой проблемой, требующей внимания, является необходимость уточнения порядка взаимодействия кадровых подразделений федеральных органов исполнительной власти с представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах и с руководителями соответствующих субъектов Федерации.

Сегодня законодательно при рассмотрении вопроса о назначении на должности мы с вами проводим конкурсы. По результатам конкурса, как правило, определяются победители, и, если речь идёт о руководителе того или иного территориального органа, перед нами с вами встаёт задача согласовать этого кандидата. С одной стороны, мы его выбрали, то есть он победитель конкурса. С другой стороны, чтобы его назначить, мы обязательно должны провести согласование и с представителем Президента Российской Федерации, и с руководителем того или иного субъекта Российской Федерации. Здесь тоже есть некоторые моменты, которые, наверное, нужно решать. Сейчас в основном эти вопросы мы урегулируем только тесным контактом с соответствующими подразделениями Администрации Президента, но

в дальнейшем, конечно, нужно как-то это урегулировать и в законодательном порядке. Когда провели конкурс и всё, как говорится, идёт нормально, вопросов нет. Но если возникают проблемы по тому или иному кандидату, практически эта процедура, скажем так не согласования, даже в этом случае, а процедура повторного внесения, если повторно не согласовали достаточно сложна и непроста.

Другим важным направлением работы кадровой службы является реализация положений законодательства о гражданской службе в части обеспечения регулярного, не реже одного раза в три года, повышения квалификации гражданских служащих. Все мы помним, как трудно начинался этот процесс несколько лет назад. Мы говорили о малозначимых цифрах и отсутствии регулярности этого дополнительного образования, особенно для лиц, замещающих более или менее значимые должности. Сейчас положение дел начинает поправляться. В 2007 году по линии государственного заказа для федеральных органов исполнительной власти и с учётом обучения по другим установленным источникам финансирования дополнительного профессионального образования повышение квалификации, стажировку получили более 150 тысяч человек, или примерно 30,3 процента госслужащих этих органов. В 2006 году эта цифра составляла примерно 27,5 процента. Вместе с тем в течение последних трёх лет не прошли обучение более трети федеральных государственных гражданских служащих, в том числе существенная их часть из территориальных органов. Я знаю, что тут тоже есть вопросы и проблемы, потому что, финансируя процесс обучения государственных служащих, мы часто сталкиваемся с проблемой командировочных расходов. Все вы об этом знаете. Здесь, наверное, нам нужно тоже думать о том, что, проводя конкурсы, выбирая учебные заведения, где эти государственные служащие должны будут повышать свою квалификацию, нужно стараться, чтобы это было максимально приближено к непосредственному месту расположения этих территориальных органов. Когда это, конечно, возможно.

Завершение подготовки качественных нормативных правовых актов в сфере гражданской службы хотя и важнейший, но первый шаг к созданию эффективного института государственной службы. Если государственные органы не будут сопровождать нормативные правовые акты после введения их в действие, то говорить о надлежащей реализации Закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не приходится. Только в рамках мониторинга может быть обеспечен контролируемый и своевременный процесс от принятия законодательства до его полного внедрения.

И я хочу сказать, что сегодня этот процесс тоже набирает ход. И те письма, вот я приведу пример, последнее письмо Администрации Президента Российской Федерации, касающееся вопросов регистрации нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, касающихся проведения конкурсов, то есть информация, содержащаяся в этом письме помимо того, что там указывается на

определённые недостатки, вместе с тем сделан и анализ, и напрямую рекомендуются материалы отдельных федеральных органов исполнительной власти. Для нас, я считаю, это хороший знак, потому что в этом случае мы можем сегодня сравнить, а может быть, в каких-то случаях и внести изменения в свои нормативные акты. Это, безусловно, полезно, и эту работу, я думаю, нужно продолжать, развивать, и тогда система прохождения государственной службы в различных федеральных органах исполнительной власти будет, скажем так, я не хочу сказать слово «одинаковая», но достаточно тождественная.

Из этого мы можем все извлечь только пользу. Сегодня гражданские служащие работают в одних органах, переходят в другие органы, то есть это как раз та единая сфера, по которой мы все должны продолжать свою работу.

Вот вкратце и всё, наверное. Я думаю, что если мы будем и в дальнейшем тесно сотрудничать, координировать свою работу, то те вопросы, о которых мы сегодня говорим, будем говорить, я думаю, нам по плечу будет решить.

Спасибо.

Петров А. С.,

заместитель начальника Управления государственной службы и кадров Аппарата Государственной Думы

Выступление на научно-практическом семинаре по вопросам реализации законодательства о государственной гражданской службе, проведённом по инициативе Управления Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы, Департамента управления делами Правительства Российской Федерации, Комитета Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике

10 декабря 2008 года

Совершенствование законодательства Российской Федерации по вопросам государственной службы

Добрый день, уважаемые коллеги! Прошло уже почти четыре года с момента вступления в силу Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», принято большое количество нормативных правовых актов, накоплен опыт применительной практики.

В настоящее время можно сделать определённые выводы об эффективности этих норм. Как известно, уже некоторые изменения были внесены и в Федеральный закон о государственной гражданской службе и в другие нормативные акты. Это процесс объективный. Я хочу остановиться на некоторых моментах.

О реестре должностей государственной гражданской службы. Этот документ очень подвижный, в него постоянно вносятся изменения, но есть один вопрос, который можно решить только путём внесения изменений в федеральный закон. Это корректировка понятия (определения) категории руководителей. В настоящее время должности начальников отделов в структурных подразделениях (или применяется другое наименование) относятся к категории специалистов. Это вызывает большие трудности. Поэтому есть необходимость уточнить эту формулировку, дополнив это определение должностями руководителей подразделений в составе структурных подразделений государственного органа и их заместителей.

О классных чинах. Здесь есть одна проблема – это наименование классных чинов: секретарь, референт и советник государственной гражданской службы. Сейчас в их наименовании ещё используются слова «Российской Федерации», что вызывает проблемы с применением этих классных чинов в субъектах Российской Федерации. Потому что многие субъекты не стали вводить наименования, предусмотренные федеральным законом, а используют свои. Чтобы исключить это противоречие, предлагается при внесении изменений в федеральный закон эти слова исключить. Тогда наименование классных чинов будет носить универсальный характер, как для федеральной службы, так и для государственной службы субъектов Российской Федерации.

О квалификационных требованиях к должностям государственной гражданской службы. Часть вопросов уже была решена после внесения изменений в указ президента о квалификационных требованиях путём изменения требований к стажу работы по специальности и стажу государственной гражданской службы для старших должностей. Потому что были проблемы: студент по окончании вуза не мог быть принят в государственный орган, так как у него не было стажа работы по специальности.

Какие необходимо ещё внести изменения? Это конкретизировать квалификационные требования по высшему образованию. Россия вступила в Болонский процесс, сейчас у нас, помимо квалификации «специалист», появились квалификации «магистр» и «бакалавр». Конкретизации в законе у нас нет. Поэтому получается, что бакалавр может претендовать также и на высшую группу должностей, что будет являться не совсем правильным. Поэтому здесь нужно конкретизировать и установить, какие требования необходимо иметь по образованию.

Требования к служебному поведению. Это статья 18 Федерального закона. Сейчас в Российской Федерации всё большее значение приобретают политические партии и то, что они участвуют в работе всех органов государственной власти. А по этой статье государственный гражданский служащий обязан соблюдать нейтральность и не вправе руководствоваться решением политических партий и других общественных объединений. А у нас есть, в частности в Аппарате Государственной Думы, помощники депутатов, работники аппаратов фракций в Государственной Думе, которые в силу своих должностных обязанностей обязаны выполнять поручения, связанные в том числе и с политической деятельностью. Поэтому здесь надо сделать изъятие, что, в случаях, предусмотренными другими федеральными законами, такая деятельность допускается.

Конкурсы поступления на государственную гражданскую службу. В пункте 20 положения о конкурсе определено, что заседание конкурсной комиссии проводится при наличии не менее двух кандидатов. То есть, если вдруг по каким-то обстоятельствам на должность претендует один кандидат, конкурс признаётся несостоявшимся и его надо проводить заново. Во многих органах есть пробле-

ма с набором как раз на младшие и старшие должности гражданской службы. Я предлагаю здесь скорректировать вот это положение статьи 20 по аналогии с законодательством о закупках – если подает заявку один кандидат и он соответствует тем требованиям, которые установлены законом, то конкурс можно признать недействительным, а кандидата принять на должность государственной гражданской службы, потому что это и большие потери времени, и очень сложно с организацией конкурсов.

Служебные контракты. Здесь, по моему мнению, необходимо уточнить ряд положений статьи 25, это о заключении контракта на неопределённый срок, дополнив его положением, что он заключается на неопределённый срок до достижения возраста 60 лет, а дальше, чтобы с ним можно было заключать срочный служебный контракт, как это и предусмотрено.

С чем это связано? Ведь не понятно, как проходит процесс перезаключения, потому что один контракт заканчивается, другой начинается, и этот термин является юридически неопределённым.

Разумнее разрешить в отдельных случаях, установленных другими федеральными законами, заключать срочный служебный контракт менее чем на год. Такие случаи есть. Например, опять же на опыте Государственной Думы, депутаты могут прекращать полномочия в течение одного созыва, и на его место из списка назначается другой кандидат, и если осталось до окончания созыва менее года, получается (если строго соблюдать федеральный закон), что ему нельзя оформлять помощников депутатов. Есть и другие случаи.

Общие основания прекращения служебного контракта. Это статья 33 закона о государственной гражданской службе. Там, по моему мнению, требуется её дополнить ещё дополнительным основанием увольнения – это отказ гражданского служащего от заключения служебного контракта, потому что сначала у нас следует акт государственного органа о назначении на должность, потом только руководитель, представитель нанимателя, подписывает служебный контракт. И если вдруг гражданский служащий передумывает или ему не нравятся какие-то положения служебного контракта или должностного регламента, то у нас нет оснований его уволить. Поэтому, дополнив это положение, такую проблему можно будет снять.

Профессиональное развитие гражданской службы. Законодательство о государственной гражданской службе уделяет большое внимание этому вопросу. Этому посвящён ряд статей закона о государственной гражданской службе, базовый Указ Президента Российской Федерации «О дополнительном профессиональном образовании» и ряд других нормативно-правовых актов.

Однако здесь возникает ряд проблем. Первое – это несоответствие между законодательством о государственной гражданской службе и законодательством о размещении заказов на поставки государственных услуг. Второе – законодательство требует индивидуального подхода к организации профессионального развития.

Третье – устанавливает правила, которые этот подход практически исключают. Имеется в виду сложность организации закупок и то, что на конкурс выставляется не конкретная программа, а общие подходы к этой программе, и может сложиться ситуация, что гражданский служащий хотел получить знания по одной программе, а фактически он будет обучаться по другой.

Вот эти сложности приводят к тому ещё, что государственные органы, и особенно большие по численности, вынуждены при выполнении государственного заказа формировать группы, которые в той или иной степени охватывают все потребности гражданских служащих. И численность группы должна быть такой, чтобы она вызвала интерес у исполнителя этого заказа, чтобы была всё-таки какая-то достаточно весомая сумма. И очень сложно привлечь учебные организации на конкурс, потому что усилия большие, а эффективность для учебных заведений очень низка.

И ещё один вопрос – повышение квалификации. Это у нас во всех государственных органах есть специалисты, прежде всего по информационным технологиям, ряду других специальностей, для которых образовательные программы можно только размещать в коммерческих организациях. Потому что большой рынок, и те учебные заведения, которые выполняют его запросы и действуют, естественно, на коммерческих расценках. Вот эти коммерческие расценки не вписываются в те нормативы, которые установлены постановлением Правительства Российской Федерации. Поэтому предлагаю сделать изъятие в Постановлении Правительства Российской Федерации, что для таких специальностей, которые невозможно разместить в обычных учебных заведениях, всё-таки допускается, что они могут по коммерческой цене размещаться на выполнение заказа, на повышение квалификации.

Кадровый резерв. Понятно, что до сих пор нет положения о кадровом резерве в силу того, что в законе о государственной гражданской службе есть ряд противоречий внутренних. Также там не определён статус лица, включённого в кадровый резерв. Это касается как и гражданина, участвующего в конкурсе, так и гражданского служащего, уже замещающего должность гражданской службы. Непонятно, на какой срок лицо может быть включено в кадровый резерв, какие в этом случае у него права и обязанности, каковы также обязанности у государственного органа в отношении указанного лица. Непонятен механизм включения в кадровый резерв гражданской службы по результатам аттестации. А если рекомендуется, обязан ли он в этом случае проходить конкурсные процедуры? И тогда смысл того, что он рекомендуется, непонятен. Также непонятны нормы, связанные с освобождением гражданского служащего в связи с дисциплинарным взысканием и включением его в кадровый резерв на замещение иной должности гражданской службы на конкурсной основе. Я думаю, если сделать эти корректировки, то можно будет уже и разработать положение о кадровом резерве, и наладить эту работу в органах государственной власти.

Вопросы оплаты труда гражданской службы. Это большая проблема. Привлекательность гражданской службы во многом зависит от тех условий оплаты труда и размеров, которые будут предлагаться гражданскому служащему. Здесь есть текущие проблемы, а есть стратегические. Текущие – это считаю необходимым внести изменения в действующую схему должностных окладов в части пересмотра размера должностных окладов гражданских служащих категории «обеспечивающие специалисты». В настоящее время это ведущие и старшие группы должностей. В настоящее время по этим группам нарушено соответствие в размерах оплаты труда между категорией «специалист» и «обеспечивающие специалисты». То есть, если взять на примере, ведущий специалист 1 разряда по классному чину, и вообще по должностному соответствию, соответствует главному консультанту в государственном органе, а оплата труда у него установлена ниже должности «консультант». То есть фактически получается, что в ведущей группе должностей должностные оклады выстроены в столбик. Оклады «обеспечивающих специалистов» находятся в самом низу. Когда вводилась в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» вот эта категория «обеспечивающие специалисты», – она несла позитивный момент в той части, что позволила для этой категории снизить квалификационные требования по уровню образования. А в результате выстраивания вот этой схемы оплаты труда, назначение на эти должности приводит к конфликтным ситуациям, потому что гражданские служащие, замещающие эти должности, считают ущемлёнными себя в оплате труда. И большая проблема в государственных органах с формированием именно вот этой категории. Потому что многих искусственно назначают на должности специалистов, чтобы дать им достойный размер оплаты труда. Есть необходимость также пересмотра вообще действующей системы оплаты труда гражданских служащих. Предусмотрено очень большое количество дополнительных выплат, что привело к тому, что удельный вес должностного оклада в общих размерах оплаты труда составляет по ряду должностей менее 20 процентов, а по должностям руководителей высшей группы вообще менее 10 процентов. А это является вообще основной оплатой труда. Установление такой схемы ещё имеет косвенную проблему – это влияет на пенсионное обеспечение гражданских служащих. Этого я коснусь ниже.

И, кроме того, при построении новой системы оплаты труда хотел бы предложить пересмотреть подход вообще к построению схемы должностных окладов. В настоящее время схема должностных окладов для гражданских служащих определяется сначала для центральных аппаратов, а потом для субъектов Российской Федерации, для территориальных органов и других органов, расположенных в субъектах Российской Федерации. Это приводит, например, к тому, что оплата труда гражданских служащих в центральных органах и тут же находящихся территориальных органах значительно отличается. И создаётся проблема при ком-

плектовании этих органов гражданскими служащими, потому что они не могут по своей заработной плате конкурировать со служащими, оплата труда которых устанавливается в субъектах Российской Федерации. В отдельных субъектах Российской Федерации есть увеличение размеров оплаты труда в связи с особыми климатическими условиями. Но оно тоже не спасает ситуацию. Я хотел бы предложить сначала определить базовые должностные оклады, а потом построить систему коэффициентов, которые бы зависели от ситуации со стоимостью жизни в регионе и с ситуацией на рынке труда. Необходимо корректировать размер должностных окладов. Я думаю, это повысило бы во многом привлекательность государственной гражданской службы и она существовала бы параллельно, не мешая той системе, которая уже установлена, когда оплата повышается в связи с особыми климатическими условиями.

И есть ещё один больной вопрос, требующий решения, это оплата труда независимых экспертов. Их оплата была установлена в 2005 году Постановлением Правительства Российской Федерации в размере 80 рублей. С тех пор она не индексировалась, и оплата труда достигла того, что многие эксперты отказываются от работы. Я бы предложил её повысить и предусмотреть механизм по её индексации, чтобы она индексировалась независимо, либо одновременно с гражданскими служащими, либо с должностями, которые замещаются в государственных органах по трудовому договору.

Вопросы пенсионного обеспечения. При решении вопросов пенсионного обеспечения гражданских служащих необходимо учитывать, что пенсия служащих напрямую связана с пенсионным обеспечением лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации. Сейчас общая сумма пенсий за выслугу лет и трудовой пенсии при наличии стажа 25 лет и более для высших должностей составляет уже менее 10 процентов, для других – где-то в районе 20 процентов от получаемой заработной платы. Это создаёт большие трудности с обновлением кадров на государственной гражданской службе. Если кто помнит, при введении указа № 854 в 1995 году ежемесячная доплата вместе с трудовой пенсией устанавливалась в сумме 45 процентов – при минимальном стаже, дающем на это право, и 75 – при максимальном, и она устанавливалась от заработной платы. И тогда во многом проблема обновления кадров была решена, потому что к 1995 году очень большой процент гражданских служащих были предпенсионного или пенсионного возраста. И они спокойно уходили на пенсию, так как были обеспечены материально. В качестве первоочередных мер я предложил бы внести изменения в закон о государственном пенсионном обеспечении с целью приведения его в соответствие с законом о государственной гражданской службе. Это касается в основном оснований увольнения, потому что здесь полная нестыковка. Особенно большая проблема возникает, когда заканчивается срочный служебный контракт с гражданским служащим. По этому основанию он не имеет права на пенсию за выслу-

гу лет. И все пишут заявления по собственному желанию в связи с выходом на государственную пенсию. И ряд других проблем. Плюс к тому же терминология этого закона не соответствует терминологии закона о государственной гражданской службе. Закон о государственном пенсионном обеспечении содержит ещё внутренние проблемы, так как он не ввёл ничего нового по сравнению с ранее установленной ежемесячной доплатой, которая устанавливалась по Указу Президента Российской Федерации (ежемесячная доплата). Потому что по механизму они одни и те же: нужно наличие пенсионного возраста, и только тогда ты можешь претендовать на пенсию за выслугу лет. В ближайшей перспективе необходимо разработать новый закон, как и предусмотрено законом о государственной гражданской службе, о пенсионном обеспечении, где необходимо решить, что пенсия должна устанавливаться уже при наличии определённого стажа государственной службы, и, опять же, это позволило бы в соответствующем размере решить проблемы с обновлением кадров гражданской службы.

Спасибо за внимание.

Козбаненко В. А.,

директор Департамента государственной службы Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации

Выступление на научно-практическом семинаре по вопросам реализации законодательства о государственной гражданской службе, проведённом по инициативе Управления Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы, Департамента управления делами Правительства Российской Федерации, Комитета Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике

10 декабря 2008 года

Уважаемые коллеги! Действительно, практика реализации Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и принятых в его развитие нормативных правовых актов свидетельствует о большой потребности в организационно-правовом и методическом обеспечении правоприменительной деятельности, которую осуществляют и во многом обеспечивают кадровые службы государственных органов. Ну, собственно, как раз представители именно этого звена государственного аппарата здесь сегодня и обсуждают схожие для всех проблемы правоприменительной практики.

И именно кадровые службы призваны осуществлять весь комплекс кадровой работы, решать практические задачи, связанные с самыми разными вопросами, которые возникают при поступлении на гражданскую службу, её прохождении, реализации статуса государственного гражданского служащего, вплоть до увольнения, все вопросы, которые связаны с обеспечением работы в созданных в государственных органах комиссиях по вопросам государственной гражданской службы, решают вопросы с надлежащим оформлением кадровых процедур, назначением, поощрением, увольнением, чинопроизводством, дополнительной профессиональной подготовкой, то есть весь комплекс проблем, который вытекает из положений закона, указов президента, постановлений правительства и тех локальных нормативных правовых актов, которые принимают сами государственные органы, регламентируя многие вопросы своего ведомственного значения.

Вместе с тем Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», явившийся продуктом реформы, ввёл очень многие юридические новеллы, но не получил ещё в полной мере должного развития того позитивного потенциала, который, собственно говоря, заложен в его нормативном массиве, определяющем функционирование системы государственной гражданской службы как самостоятельного вида.

Как уже мы с вами знаем, не принят пока ряд подзаконных нормативных актов, в самом законе имеются выявленные последующей практикой его применения противоречия, есть пробелы, коллизионные нормы и, конечно же, вопросы, которые связаны с тем, каким образом сочетаются те или другие положения самого закона между собой и принимаемыми на его основе подзаконными актами.

Поэтому, конечно же, вопросы, которые возникают в практической деятельности кадровых служб государственных органов, связаны с тем, что немалая доля в этом регулировании принадлежит актам, которые должны принимать сами государственные органы.

Таковыми актами, как уже называлось, являются акты, которые устанавливают квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, продолжительность ежегодного оплачиваемого отпуска за ненормированный служебный день, методика проведения конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы, положение об аттестации, порядок проведения квалификационного экзамена, служебный распорядок госорганов, утверждение штатного расписания и так далее.

Конечно, многие из подобных актов подлежат государственной регистрации в Министерстве юстиции в той части, в которой они затрагивают конституционные права и свободы человека и гражданина. Потому что конституционное право на равный доступ к гражданской службе этими актами непосредственно затрагивается.

Я скажу о той особой роли, которая отводится в правоприменительном процессе Министерству здравоохранения и социального развития, которое уполномочено осуществлять государственную политику и нормативно-правовое регулирование в сфере государственной гражданской службы.

Во исполнение этой функции Министерство здравоохранения утверждает, как вы знаете, различные методические рекомендации своими приказами, даёт официальное разъяснение по многим проблемам, по запросам, которые поступают от государственных органов разного уровня, должностных лиц, по запросам судов. Мы также даём ответы на обращения, которые к нам поступают от граждан и гражданских служащих, замещающих должности, у которых возникают спорные ситуации в решении своих проблем с представителем нанимателя, либо непосредственно в том подразделении, в котором они замещают свои должности.

Так, например, в целях того, чтобы обеспечить системное понимание того, каким образом толковать те или иные спорные или неоднозначно понимаемые вопросы нашего законодательства, вы знаете, мы издали правоприменительный комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации», который нам удалось распространить очень широко. И сегодня есть уже запросы переводить его на китайский язык и в ряде других стран СНГ, например. Так что наш закон интересует не только нашу страну, но и примыкающие к нам другие государства.

Наряду с этим Министерство здравоохранения ведёт очень плотный планомерный мониторинг не только законодательства, но и вообще всей практики, складывающейся по системе функционирования государственной гражданской службы.

В рамках этого мониторинга проводится оценка качественных и количественных показателей гражданской службы, то есть речь идёт об анализе состояния, например, текучести кадров, кадрового состава по категориям и группам, образовательному цензу, профессиональным специализациям, возрастным, гендерным характеристикам и многому другому. И выявляются, безусловно, существенные проблемы, коллизии и противоречия, которые возникают в деятельности прежде всего государственных органов.

Министерство ведёт свою работу по следующим основным направлениям.

Первое направление – это нормотворческое. То есть мы являемся головным разработчиком федеральных законов и подзаконных актов, которые мы должны принимать, будучи направленными на совершенствование и развитие самого института гражданской службы. Так, например, сейчас, вы знаете, на подходе целый ряд нормативных актов, которые должно принять непосредственно Правительство Российской Федерации, завершая, например, цикл актов, регулирующих дополнительное профессиональное образование в высокой степени готовности, практически на выходе постановление правительства о дополнительном отпуске и целый ряд других актов. В рамках этого нормотворческого направления мы занимаемся ещё и вопросами внесения изменений и дополнений в существующие нормативные и правовые акты.

Вот, скажем, здесь возникал вопрос о реестре должностей, который утверждён соответствующим указом Президента Российской Федерации. Одна из проблем, которая сейчас выявляется, – это расширение тех положений и разделов реестра, по которым систематизирован должностной ряд гражданской службы, так как силовые ведомства сейчас активно переходят на гражданскую службу во многих своих подразделениях. Их должности, которые сейчас хотят учредить, не совсем вписываются в тот должностной ряд, который есть для гражданских служащих. Это, конечно же, нарушает единство тех унифицированных подходов, которые были восприняты этим реестром, или министерство стоит на страже того, чтобы здесь мы с вами имели единство системы, не нарушаемое теми специфическими

особенностями, которые, собственно говоря, могут быть привнесены в наш с вами особый вид государственной службы.

Кроме того, мы отслеживаем те вопросы, которые возникают в качестве наиболее типичных проблем в практике государственных органов. Вот говорили о конкурсах, говорили о тех процедурах, которые, собственно говоря, усложняют проведение этого отбора. Вы знаете, что мы проводили очень большое совещание с представителями кадровых служб, где восприняли целую серию предложений, которые к нам поступили, для того чтобы сформулировать поправки в указ Президента Российской Федерации о конкурсе. И действительно, многое из того, о чём мы с вами там говорили, мы сейчас уже оформили в качестве соответствующего проекта указа Президента Российской Федерации, облегчающего проведение конкурсных процедур.

В той части, которая касается, скажем, привлечения независимых экспертов, я не согласен с Андреем Сергеевичем (Петров А. С.) по поводу того, что нужно повышать им оплату. Я бы, наоборот, предложил её вообще снять, потому что мы с вами знаем, что, во-первых, как бы мы ни проиндексировали, всё равно это не та сумма, которая, собственно говоря, была бы интересна независимому эксперту. Для того чтобы зарабатывать на этом, нам не нужен такой эксперт в работе этих комиссий. А, собственно говоря, это есть некий престиж, который имеет тот или иной преподаватель высшего учебного заведения, приглашённый в федеральный орган государственной власти для того, чтобы присутствовать в качестве признанного специалиста в области государственного управления, государственной службы и так далее. То есть все они в своих резюме всегда отмечают в качестве большого достоинства, что они являются независимыми экспертами в том или ином министерстве, федеральном органе и так далее. Оплата независимых экспертов должна быть, на мой взгляд, просто удалена. Тем более что все другие государственные служащие никакой оплаты за работу в этих комиссиях не получают. Фактически речь идёт об общественной работе, хотя и в рамках служебной деятельности.

Образовательное направление. В рамках образовательного направления, которое министерство обеспечивает, речь идёт о формировании, и размещении, и координации реализации государственного заказа на дополнительную профессиональную подготовку или профессиональное образование федеральных государственных гражданских служащих и координацию этого дополнительного профессионального образования для всех государственных гражданских служащих Российской Федерации, в том числе и субъектов Российской Федерации. Скажу сразу, что, поскольку это новый механизм, введённый или вступивший в действие только в этом году и пролонгированный на 2009 год соответствующим постановлением правительства, он не позволяет нам охватить весь комплекс проблем, спускаясь до уровня субъекта Федерации в силу отсутствия просто необходимой штатной численности и тех возможностей, которыми мы располагаем. Поэтому, готовя

соответствующий доклад Правительству и Президенту Российской Федерации, мы будем вынуждены остановиться только на вопросах, которые связаны с федеральным уровнем дополнительного профессионального образования 2008 года. В рамках тех результатов, которые мы получили, мы провели обучение более 120 тысяч федеральных государственных гражданских служащих в 2008 году. Одной из проблем, которую мы сейчас видим, является проблема, связанная с категорией руководителей высшей группы должностей, которые централизованно обеспечиваются по заказу, размещаемому Министерством здравоохранения и социального развития. По нашим данным, из общего числа всех руководителей высшей группы, которых на сегодня 7 тысяч 746 человек, обучилось 142 руководителя. То есть это 0,5 процента. У нас категория руководителей 25 тысяч 820 человек, из них обучилось 142 руководителя высшей группы, а должно было 7 тысяч 746 по тем требованиям, которые предъявляет федеральный закон, то есть 30 процентов, раз в три года. И это всего лишь 0,5 процента от этих 25 тысяч 820 человек. То есть мы видим, что нормы федерального закона нарушаются как раз именно в большей степени в части дополнительного профессионального образования, там и теми, кто должен обеспечивать соблюдение этих процедур. Потому что это, как правило, ещё руководители федеральных органов исполнительной власти, заместители министров, трудно их обучать, трудно их оторвать. Наверное, нужно посмотреть, может быть, какие-то более гибкие технологии ввести в государственные требования, которые могли бы быть применимы к этой особой уникальной категории.

В рамках тех результатов, которые мы получили в этом году, мы провели очень большую серию методических семинаров, форумов, конференций, совещаний, в которых приняло участие более тысячи ста федеральных государственных служащих разных федеральных органов. И, кроме того, было проведено обучение по основным приоритетным направлениям дополнительного профессионального образования, которые были согласованы впервые в 2008 году с Администрацией Президента Российской Федерации.

И ещё одно очень важное направление – это совершенствование государственных гарантий на гражданской службе. То есть это вопросы исчисления и подтверждения стажа гражданской службы, медицинского обеспечения, транспортного обслуживания, обязательного страхования, пенсионного обеспечения и многое другое. Конечно же, вот эти пресловутые субсидии на жильё, но и многое другое.

Кроме того, в связи с принятием федерального закона 23 июля 2008 года о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей полномочий Правительства Российской Федерации различным федеральным органам, которые вступят с 1 января 2009 года в сферу государственной гражданской службы от Правительства Российской Федерации, Министерству здравоохранения передан ряд функций. Так, в частности, на министерство возложены функции по утверждению порядка прохождения диспан-

серизации государственных гражданских служащих, перечня заболеваний, препятствующих поступлению и прохождению гражданской службы, утверждение формы заключения медицинского учреждения.

И также в части, связанной с регламентацией вопросов договора на обучение между государственными органами и гражданами с обязательством последующего прохождения гражданской службы на определённый срок.

В числе наиболее актуальных задач в развитии гражданской службы, в решении которых Министерство здравоохранения и социального развития принимает самое непосредственное участие, следует назвать в настоящее время необходимость формирования резерва управленческих кадров, о котором уже говорилось. Сейчас на базе информационных ресурсов, которыми располагает наше министерство, создаётся специализированный портал резерва управленческих кадров, где будет размещаться информация о вакантных должностях, организован доступ к инициативным кандидатам для включения в резерв. И собственно, ведение всех тех информационных сопровождающих мероприятий, которые будут способствовать тому, чтобы этой информацией владело общество, и этот резерв мог использоваться в практической работе не только государственных органов, но, как мы с вами понимаем, этот резерв более широкой направленности, всеми теми заинтересованными структурами, которые хотят обновлять управленческое звено новыми, способными для этого кадрами.

Кроме того, среди актуальных задач, которыми сейчас мы занимаемся, реализация комплекса социально-экономических мер по стимулированию антикоррупционного поведения гражданских служащих.

Мы исходили из того, чтобы этот комплекс мер имел не карательный уклон, а позволял повлиять на создание условий позитивного служения. То есть меры усиливающейся ответственности должны быть соразмерны, на наш взгляд, с чувством усиливающейся социальной защищённости служащих. И в этом смысле, конечно же, этот комплекс мер должен носить прежде всего стимулирующий характер с точки зрения и пересмотра, в том числе, системы материального поощрения через реформу системы оплаты труда служащих.

Этот пересмотр сейчас пока в недрах Министерства финансов ведётся. Страна сейчас имеет несколько систем оплаты труда для бюджетников, для муниципальных, для гражданских служащих. В гражданской службе каждый субъект Российской Федерации имеет свои особенности. Много особенностей связано с корпоративными системами оплаты труда. И конечно же, мы с вами, находясь в очень сложных условиях нестабильности кадрового рынка и усиливающейся напряжённости на рынке труда в целом по стране в связи с разрастающимся, ну, так скажем, слово «кризис» не очень правильное сейчас, с финансовой нестабильностью, конечно, нас заставляет задуматься о том, а как будет привлекательна и насколько в дальнейшем государственная гражданская служба в условиях сжимающегося

федерального бюджета. Но тем не менее, если мы исходим из того, что социальные гарантии и обязательства государства, которые уже заявлены, будут соблюдаться, мы можем себе сейчас позволить заниматься совершенствованием этой системы оплаты труда. В этой части скажу лишь, что с 1 августа 2009 года федеральный бюджет предусматривает индексацию оплаты труда, должностных окладов на 8,3 процента. И вот в связи с этим, конечно, актуализируется задача совершенствования законодательства.

Мы говорили о пенсионном обеспечении. Да, должен быть особый федеральный закон о государственном пенсионном обеспечении государственных служащих и членов их семей. Но ситуация, к сожалению, опять же такова, что мы вынуждены были пойти по пути внесения изменений в общий Федеральный закон «О пенсионном обеспечении в Российской Федерации». То есть существуют особенности, которые связаны с необходимостью снятия противоречий терминологических и содержательных, которые касаются не только федеральных государственных служащих, но и федеральных государственных гражданских служащих. С точки зрения протяженности вот этих согласовательных процедур и тех возможностей, которыми мы сейчас в финансовом плане обладаем, необходимо идти по пути внесения изменений и особенностей, которые могут быть решены именно этим базовым федеральным законом.

По поводу упрощения многих процедур, связанных, например, с прохождением государственной гражданской службы. Вот ротация, сейчас появляется такой институт, который на сегодняшний день в гражданской службе действует с особенностями только в Министерстве иностранных дел, ввиду сложившейся там исторической традиции. Институт ротации там обеспечивает двоякую функцию. С одной стороны, это мера государственной безопасности, понятно, по каким причинам, а с другой стороны, эта мера, обеспечивающая профессиональный рост, позволяющий перемещаться по горизонтали работникам системы Министерства иностранных дел. Если мы будем исходить с вами из этих оснований, в том числе применяя этот институт и разрабатывая соответствующий механизм его реализации на гражданской службе, имея в виду, что он должен быть сопряжен с резервом управленческих кадров, то мы должны понимать, что, собственно говоря, если с английского – это перемещение, то это перемещение не вверх, а по горизонтали, то есть ротация – это просто некий институт, позволяющий обновлять кадровый состав гражданских служащих на сопоставимых должностях как в одном и том же подразделении соответствующего органа, так и эта ротация может применяться для обмена кадрами различными государственными органами по соотносимым должностям.

И здесь мы выходим на проблему соотношения должностей, соотношения классов чинов гражданской службы, и не только между видами государственной службы, но и ещё между уровнем федерации и субъектами Российской Фе-

дерации. Очень сложная проблема, ввиду неясности и нечёткой объективности тех критериев, которые могут быть взяты за основу этого соотношения, очень разнообразно выстроен у нас сейчас государственный аппарат, и вы знаете, что как мы ни бились, сколько бы совещаний мы ни проводили, мы никак не можем выработать единого подхода, который бы удовлетворял и нивелировал вот это всё многообразие ведомственных интересов, которые представляют те или иные структуры, заинтересованные в этом соотношении. И силовики разнородным составом представлены – там чины, и полиции, и юстиции, там и милиции, и так далее. И в то же время на гражданской службе среди тех чинов, которые утверждаются субъектами Российской Федерации, и федеральным уровнем есть разница, поэтому этот вопрос с ротацией в части соотношения, конечно же, очень сложный и не так легко решаемый.

Вместе с тем институт ротации позволит нам задействовать очень многие процедуры, которые сегодня не работают. Процедура аттестации, как свидетельствует наш мониторинг, совершенно не проводится в течение последних двух лет в большинстве федеральных органов исполнительной власти. И это тоже непонятно пока ещё почему. Мы не дали для себя однозначного ответа, в чём здесь корневая причина, но тем не менее это факт сегодняшней действительности.

Да, квалификационные экзамены проводятся, потому что в них все заинтересованы, это некий приятный погон на плечах, несущий за собой денежный дополнительный, пусть небольшой, но всё-таки плюс к окладу. А вот вопрос аттестации, в рамках которой можно было рекомендовать не только в резерв, но в то же время и проводить ротацию, причём не только позитивную ротацию, но можно было бы проводить ротацию в порядке обмена должностями – этот вопрос мог бы быть сейчас решён в рамках, например, указа Президента Российской Федерации.

Здесь возникает целый комплекс проблем, который связан не только с процедурами прохождения. Работа комиссий – в системе государственных органов должны работать разнообразные комиссии, которые по своему составу, уже сам закон так говорит, должны быть представлены одними и теми же структурными подразделениями. Правовой департамент обязателен во всех комиссиях. Кадровая служба должна быть во всех комиссиях. Представитель того подразделения, от которого идёт служащий, тоже сидит во всех комиссиях там, где есть его служащий, представитель нанимателя возглавляет. То есть это одни и те же люди фактически, но которые работают в разных комиссиях. Только независимые эксперты здесь обновляют этот фактически персональный состав. Но и с независимостью тоже возникают определенные проблемы. Мы знаем, что сейчас не работает норма, позволяющая централизованно направлять независимых экспертов, тем самым обеспечивая их независимое положение от представителя нанимателя, который на сегодняшний день реализует функцию органа по управлению своим собственным решением, запрашивая у той или иной научной или образовательной организации

определённое количество необходимых ему специалистов. В этой связи мы видим сейчас, что, как правило, это подведомственные организации, которые дают по запросу руководителей соответствующих органов своих специалистов. Мы не будем говорить о системе Министерства здравоохранения, имеющего очень большую подведомственную сеть медицинских учреждений и так далее, но мы видим это на примере других органов. Очень часто, конечно, используются специалисты Академии государственной службы при президенте, которые имеют межсистемный характер, но тем не менее эта независимость – это тоже вопрос.

Я мог бы, уважаемые коллеги, продолжать и дальше обозначать множество всех тех проблемных точек, которые заставляют нас заниматься совершенствованием законодательства, но, поскольку моё регламентное время исчерпано и мы с вами имеем возможность общаться на тех совещаниях, которые проводим совместно с Аппаратом Правительства Российской Федерации и в рамках работы над многими проектами нормативных актов, поэтому я на этом остановлюсь.

Киселёв В. В.,

заместитель начальника Управления по надзору за исполнением законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Выступление на научно-практическом семинаре по вопросам реализации законодательства о государственной гражданской службе, проведённом по инициативе Управления Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы, Департамента управления делами Правительства Российской Федерации, Комитета Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике

10 декабря 2008 года

Уважаемые участники семинара, построение и эффективное функционирование современного демократического правового государства требует создания адекватной системы органов государственной власти и соответствующей ей системы государственной службы, призванной обеспечить реализацию функций государства, повысить качество оказываемых гражданам публичных услуг, способствовать экономическому росту и развитию гражданского общества.

За период после утверждения Президентом Российской Федерации 15 августа 2001 года Концепции реформы системы государственной службы был осуществлён комплекс мероприятий по созданию и развитию нормативной базы, в результате которого государственная служба стала правовым социальным организационным институтом обеспечения государственным служащими выполнения функций государства и деятельности государственных органов.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», принятый в рамках реализации постановленных Концепцией целей и задач, является системообразующим законом прямого действия по вопросам гражданской службы. Он устанавливает правовые, организационные и экономические основы службы как самостоятельного вида в системе государственной службы, определяет основу правового положения гражданских служащих. В положениях закона нашёл отражение положительный отечественный и зарубежный опыт правового регулирования государственной гражданской службы, применимый в современных условиях.

Однако положения действующего закона исполняются не везде и не всегда. Практика прокурорского надзора свидетельствует, что нарушения действующего законодательства о гражданской службе широко распространены и выявляются повсеместно. Так, за девять месяцев текущего года органами прокуратуры Российской Федерации в целом по стране выявлено свыше 12 тысяч нарушений.

Значительное количество нарушений, выявляемых органами прокуратуры в федеральных органах исполнительной власти и в органах власти субъектов Российской Федерации, относятся к несоблюдению установленных Законом ограничений и запретов. За истекший период с момента создания Управления Генеральной прокуратуры по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции нами были проведены проверки в ряде федеральных органов исполнительной власти: в том числе и в Федеральной таможенной службе, в Министерстве регионального развития, в Федеральном дорожном агентстве, в уже упразднённом Федеральном агентстве по энергетике, в Федеральной антимонопольной службе, в Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору, в Федеральной службе финансово-бюджетного надзора и, к сожалению, в каждом из проверенных федеральных органов мы выявили случаи нарушения гражданскими служащими установленных запретов и ограничений.

Сразу оговорюсь, что они не носят сегодня массового характера, как было, например, в 2005, в 2006-м году при проверках, но в то же время в каждой из проверяемых структур где-то десятков, а то и более гражданских служащих совершают те или иные нарушения. Причин нарушений много. И я бы выделил среди них три. Во-первых, это сознательные умышленные действия гражданских служащих, направленные на извлечение материальной и имущественной выгоды. Отсюда непредоставление в кадровые службы необходимых сведений или предоставление недостоверных сведений с целью сокрыть истинное положение вещей. Во-вторых, в ряде случаев незнание в полном объёме гражданскими служащими требований к служебному поведению и установленных законом запретов и ограничений. В-третьих, это определённые недоработки кадровых служб по организации соответствующих проверок.

Обязанность соблюдать ограничения и не нарушать запреты, связанные с замещением должностей гражданской службы, – одна из обязанностей гражданского служащего, установленная законом, – является важнейшей составляющей его правового положения. По смыслу закона ограничения, связанные с гражданской службой, это обстоятельство, при котором гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на службе. Основываясь на положениях закона, можно выделить следующие группы ограничений: 1) ограничения, связанные с поступлением на гражданскую службу; 2) запреты, действующие во время прохождения гражданской службы; 3) запреты, сохраняющиеся после увольнения со службы.

Предназначение ограничений и запретов, связанных с государственной службой, определяется необходимостью установить препятствие для злоупотребления властными полномочиями, создать условия для независимости служебной деятельности от различных групп давления, гарантировать осуществление гражданскими служащими своих прав и обеспечить эффективную служебную деятельность. Закон предусматривает прекращение служебного контракта, освобождение от занимаемой должности и увольнение с гражданской службы за несоблюдение ограничений и запретов. Меры достаточно серьёзные.

Сегодня одним из приоритетных направлений внутренней политики России и очередной задачей государства является борьба с коррупцией. В этой связи особо обращаю ваше внимание на запреты и ограничения, которые способствуют решению задач по предотвращению коррупции. Это запрет на участие на платной основе в деятельности органов управления коммерческой организацией, запрет на осуществление предпринимательской деятельности, запрет на приобретение в установленных случаях ценных бумаг, запрет на получение в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц.

Основная контрольная функция в данном случае осуществляется в пределах кадровой работы, одним из направлений которой, согласно пункту 19 части первой статьи 44 закона, является организация проверки сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Запреты на участие на платной основе в деятельности органов управления коммерческой организацией и на осуществление предпринимательской деятельности направлены на обеспечение независимости гражданского служащего, предотвращение возможности оказания на него давления и иного влияния, лоббирования интересов через возглавляемую им коммерческую организацию, а также предотвращение заинтересованности гражданского служащего во избежание конфликта государственных и личных интересов.

Что же мы подчас имеем на практике? Так, например, руководитель одного из подразделений органа исполнительной власти Московской области Государственного комитета по земельным отношениям через своих близких родственников организовал коммерческие структуры, основным видом деятельности которых являлось строительство жилья в Подмоскowie. Учредителями коммерческих структур, занимающихся строительством жилья в области, являлись также два руководителя территориальных управлений данного ведомства. Так как проверки в строительных фирмах осуществлялись непосредственно указанными подразделениями, то, естественно, никакие нарушения в деятельности строительных фирм (даже при наличии нарушений) не выявлялись.

В Мурманской области председателю Комитета по здравоохранению принадлежало 100 процентов уставного капитала общества с ограниченной ответственностью. Указанное общество активно участвовало и побеждало в конкурсах на право

заключения государственных контрактов, проводимых Комитетом по здравоохранению, в том числе и в случаях, когда его конкурсная документация не отвечала предъявляемым требованиям.

Можно было приводить сегодня примеры и по федеральным органам исполнительной власти, их центральным аппаратам. Там, где мы проводили проверки, об этом уже знают, поэтому я не считаю необходимым повторяться.

В то же время приведённые примеры показывают, что участие в предпринимательской деятельности оказывает негативное влияние на исполнение государственными служащими своих должностных обязанностей и влечёт нарушение государственных интересов, а в ряде случаев даже причиняет ущерб бюджетам соответствующих уровней.

Закон о государственной службе говорит и о запрете на приобретение ценных бумаг. Если же ценные бумаги имелись у гражданина к моменту начала его деятельности в качестве гражданского служащего, он обязан на время прохождения государственной службы передать их в доверительное управление.

Кроме того, законом устанавливается запрет на владение гражданским служащим приносящими доход ценными бумагами и акциями, если оно может привести к конфликту интересов. В этом случае служащий обязан передать указанные принадлежащие ему ценные бумаги в доверительное управление в соответствии с действующим гражданским законодательством.

К сожалению, сегодня уже отмечали, что федеральный закон имеет определённые недостатки и не все механизмы, связанные с передачей в доверительное управление, отработаны. Но мы не должны с вами акцентировать внимание именно на этом, поскольку нам в первую очередь необходимо смотреть на то, как государственный гражданский служащий соблюдает те запреты и ограничения. А механизм всё равно будет выработан, но предупредительные меры, в том числе профилактического характера, приниматься, в том числе и кадровыми службами, в этом плане должны.

Есть и другие примеры. Так, например, советник губернатора Приморского края осуществлял предпринимательскую деятельность, владел акциями закрытого акционерного общества, чья сфера деятельности относилась к социально значимым для данного региона и подвергалась государственному регулированию, то есть занятие рыбным хозяйством. Как видите, налицо конфликт интересов.

В Волгоградской области по результатам рассмотрения внесённого прокуратурой представления отстранён от занимаемой должности начальник одной из районных инспекций Федеральной налоговой службы, владевший акциями открытого акционерного общества, состоящего на учёте в данной инспекции. То есть опять налицо возможные конфликты интересов.

Поскольку в случае владения акциями гражданский служащий нарушает установленные законом запреты, то он обязан либо незамедлительно прекратить противоправное деяние, либо с ним должен быть расторгнут государственный контракт, а это уже, как говорится, вопросы соответствующих кадровых служб.

Гражданским служащим также запрещено получать вознаграждения, связанные с исполнением должностных полномочий. Целью запрета является установление барьеров на пути возможного соблазна оказать предпочтение кому-либо при выполнении обязанностей по гражданской службе.

Однако соблазн бывает порой сильнее запрета. К примеру, контролёр из Организационно-территориального управления Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Краснодарском крае являлся учредителем общества с ограниченной ответственностью. Он неоднократно получал от общества беспроцентные ссуды, оплату услуг мобильной связи, осуществлял представительство общества в судах и правоохранительных органах.

Другая ситуация – получение вознаграждения в виде взятки. В настоящее время, вернее, за девять месяцев текущего года, правоохранительными органами выявлено более 34 тысяч должностных преступлений, в том числе против интересов государственной и муниципальной службы. И каждое третье преступление связано со взятками.

В Ивановской области на рассмотрение в суд недавно направлено уголовное дело в отношении должностных лиц департамента землепользования природных ресурсов, по факту получения взяток, за подписание договоров аренды земельных участков.

Из приведённых примеров видно, что получение вознаграждения, в связи с исполнением должностных обязанностей, может быть квалифицировано не только как нарушение закона о гражданской службе, но и как преступление, влекущее уголовную ответственность.

Закон гласит, что гражданский служащий может выезжать за пределы Российской Федерации для исполнения служебных обязанностей только в рамках служебных командировок. Речь в данном случае идёт не только о факте выездов в командировку, но и обо всех расходах, с ними связанных. Так, запрещается пользоваться услугами принимающей стороны по организации размещения, питания, предоставления транспорта и так далее.

Есть единственное исключение, когда данные вопросы урегулированы соответствующими соглашениями России с иностранными государствами. Соответственно, гражданским служащим категорически запрещено выезжать в такие командировки за счёт физических и юридических лиц, в том числе для участия в научных конференциях, симпозиумах и иных мероприятиях. В то же время для эффективного государственного управления, функций, которые обеспечиваются институтом, государственной службе недостаточно одного только закона. Оно должно найти своё воплощение в действиях правоприменения.

С учётом специфики правового регулирования ведущая роль в реализации Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» принадлежит, по нашему мнению, и подразделениям государственных органов по вопросам гражданской службы и кадров.

Однако практика применения свидетельствует, в ряде случаев, о неудовлетворительном положении дел в рассматриваемой сфере. И связано это, прежде всего, с недостатками и просчётами в организации работы кадровых подразделений. Так, в соответствии с пунктом 16 статьи 44 закона, сведения, представляемые гражданином при поступлении на гражданскую службу, подлежат проверке в установленном порядке на предмет их достоверности и полноты. Анализ данной нормы закона показывает, что она является императивной, то есть указанная проверка должна осуществляться в обязательном порядке и непосредственно при поступлении на службу. Все сведения должны храниться в период прохождения лицом гражданской службы и при определённых условиях могут быть перепроверены. Обязанность по проверке достоверности сведений претендента на замещение должности гражданской службы возложена на кадровую службу, которая на основании материалов проверок должна составлять заключение о достоверности и полноте представленных сведений, и возможности поступления на гражданскую службу. Если в результате проверки будут установлены факты представления ложных сведений, то это обстоятельство препятствует принятию на гражданскую службу и нахождению на ней.

Несмотря на очевидную важность рассматривания функций кадровой службы, практика прокурорских проверок сегодня свидетельствует о том, что обязанность по проверке достоверности сведений, представленных гражданином при поступлении на гражданскую службу, не всегда исполняется. В результате прокуратурой были установлены случаи, когда на должности гражданской службы были назначены граждане, представившие недостоверные сведения: об образовании, участии в управлении коммерческими организациями и так далее.

Согласно закону, гражданскими служащими ежегодно, не позднее 30 апреля текущего года, следующего за отчётным, представляются по утверждённой форме в кадровую службу сведения о доходах, об обязательствах имущественного характера. Организация проверки достоверности и полноты таких сведений, представляемых гражданскими служащими, также возлагается на кадровую службу и осуществляется в соответствии с нормами Указа Президента Российской Федерации № 641.

В соответствии с пунктом 3 статьи 42 закона, указанные сведения о доходах, имуществе, обязательствах имущественного характера, представленные гражданскими служащими, и информация о результатах проверки, достоверности и полноты их сведений приобщаются к личному делу гражданского служащего. К сожалению, наши проверки в федеральных органах исполнительной власти показали, что это не всегда осуществляется. Более того, мы выявляем очевидные факты, когда отдельные государственные гражданские служащие, не знающие или не в полном объёме представляющие свои обязанности по соблюдению запретов и ограничений, пишут и в справках о том, что являются учредителями коммерческих структур, что имеют доли и так далее. Это может являться основанием для проведения соответствующих проверок. К сожалению, почему-то кадровые службы, получая эти документы, их

просто складывают. В лучшем случае они находятся в личных делах. Но никаких проверок и никаких следов о том, что по данным фактам или по данным обстоятельствам проводились проверки, мы, к сожалению, не обнаруживаем.

То есть практика показывает, что ненадлежащее выполнение таких обязанностей кадровой службой может создать условия для осуществления фактически незаконной деятельности государственными гражданскими служащими. Прокурорские проверки показывают, что значительное число кадровых служб государственных органов различного уровня относятся к исполнению этих обязанностей неответственно, мер по организации проверок не принимают. Более того, можно сделать вывод, что многие сведения, представляемые гражданскими служащими, кадровиками, к сожалению, не изучаются. Именно поэтому и прокуроры, приходя в органы исполнительной власти, в кадровые службы, выявляют эти нарушения, которые должны как само собой разумеющееся, по идее, выявляться непосредственно кадровыми службами. С таким положением, я думаю, мириться нельзя. Это тема для серьёзного размышления и для серьёзного повышения качества работы кадровых служб.

Кроме того, прокурорские проверки свидетельствуют о том, что ненадлежащим образом исполняется требование закона о конкурсном отборе, а образованные конкурсные комиссии нередко бездействуют. Сегодня уже об этой проблеме говорили. Конечно, легче назначить на соответствующую должность без конкурса. Но теперь, когда страна активно внедряет систему антикоррупционных действий, принятие в обход конкурса на ту или иную государственную должность мы будем рассматривать, и рассматриваем через коррупционную составляющую. Поскольку здесь подчас налицо и кумовство, и протекционизм и так далее и в том числе незаконное фактически назначение на должность. И одновременно вот такие действия создают препятствия иным гражданам по осуществлению права на равный доступ к государственной службе на основе конкурса. И конкурс фактически создаёт препятствия для поступления на должность гражданской службы лиц, не соответствующих предъявляемым требованиям, в том числе и по морально-деловым качествам, а возможно, и преследующим в ряде случаев противоправные цели.

Нередко нарушение требований законодательства о периодическом проведении аттестации государственных служащих не способствует формированию, как сегодня уже говорили, квалифицированного кадрового состава, препятствует повышению профессионального уровня гражданских служащих, решению вопросов, связанных с определением преимущественного права на замещение должности гражданской службы при сокращении, например, должностей, а также вопросов, связанных с изменением условий оплаты труда.

Не всегда исполняются требования закона о гражданской службе в части обязанности представителя нанимателя вести реестр гражданских служащих, работающих в данном государственном органе.

Помимо указанных проблем и недоработок при осуществлении кадровыми службами своих функций, хотелось бы обратить внимание ещё на один аспект кадровой работы, которому необходимо уделять пристальное внимание и о котором сегодня также уже упоминали. В статье 19 закона раскрыто понятие «конфликта интересов». 3 марта 2007 года был подписан Указ Президента № 269 о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов. Анализ названных актов свидетельствует о том, что, по мнению законодателей, механизм предотвращения урегулирования конфликта интересов должен стать основой или основной мерой обеспечения независимости и беспристрастности государственного гражданского служащего, а в конечном итоге гарантий надлежащего исполнения им своих должностных обязанностей. Мы при проверках в федеральных органах исполнительной власти обращали на это внимание. Да, постепенно процесс создания комиссии идёт, хотя туго, медленно, но идёт. Создаются они как в центральных аппаратах федеральных ведомств, так и в их территориальных подразделениях в субъектах Российской Федерации. Но, к сожалению, редко выносятся вопросы на заседания таких комиссий. Вот из всех проверенных нами федеральных органов мы только один раз, в уже упразднённом Федеральном агентстве по энергетике, выявили случаи, когда действительно комиссия работала и когда комиссия рассматривала заявление одного из государственных служащих. Других примеров, к сожалению, мы в ходе своих проверочных действий не нашли.

В центральных аппаратах создаются такие комиссии, а, к сожалению, в территориальных управлениях в ряде случаев такого не было. Нами, например, это было обнаружено при проверке, Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору, когда в центральном аппарате комиссия создана, а в ряде субъектов Российской Федерации территориальные подразделения таких комиссий не имели.

По результатам прокурорских проверок данные нарушения постепенно устраняются. И вопрос активизации деятельности комиссий в данном случае тоже должен быть актуальным, поскольку это один из способов обеспечения законности в деятельности государственных гражданских служащих.

В заключение я хотел бы выразить надежду, что кадровые службы федеральных органов исполнительной власти с учётом сегодняшнего разговора внесут соответствующие коррективы в организацию своей работы и все требования федерального закона будут исполняться надлежащим образом.

Спасибо за внимание.

Усачёв В. В.,

председатель Комитета Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике

Выступление на расширенном заседании Комитета Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике 24 марта 2009 года о Федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013)»

Добрый день, уважаемые коллеги! Предлагается начать работу расширенного заседания Комитета Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике. Кворум имеется.

Сегодня мы проводим расширенное заседание, на котором планируем обсудить наши совместные действия по реализации утверждённой Указом Президента Российской Федерации № 261 Федеральной программы реформирования и развития системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы). Для участия в заседании приглашены депутаты Государственной Думы, представители Администрации Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, являющиеся государственными заказчиками и исполнителями мероприятий Программы.

Прежде чем приступить к повестке, хотелось бы произнести несколько слов в качестве вступления, а также всех поприветствовать и поблагодарить за то, что Вы нашли время принять участие в нашем заседании.

Немного истории. В законодательном аспекте процесс реформирования государственной службы всегда носил планомерный характер. Как известно, сначала была подготовлена концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утверждённая Президентом Российской Федерации в 2001 году. Затем утверждена «Федеральная программа реформирования государственной службы Российской Федерации» (2003–2005 годы), которая позднее была продлена до 2007 года.

В 2003 году вступил в силу Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации», заложивший основы единой системы государственной службы, включая правовые, организационные и экономические принципы её функционирования. В 2004 году принят Федеральный закон «О го-

сударственной гражданской службе Российской Федерации». Положения этого федерального закона получили дальнейшее развитие более чем в 30 подзаконных актах. Таким образом, была сформирована государственная гражданская служба как вид государственной службы, выстроена система федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации, закреплены принципы взаимосвязи гражданской и муниципальной службы, начато преобразование военной службы, разработаны предложения по формированию правовых основ правоохранительной службы.

Кроме того, на предыдущем этапе были определены новые подходы к формированию кадрового состава гражданской службы, введен конкурсный отбор на вакантные должности гражданской службы, конкретизированы квалификационные требования к гражданским служащим.

К настоящему моменту обеспечено участие независимых экспертов в аттестационных, конкурсных комиссиях, а также в комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов на гражданской службе.

Однако ряд направлений реформирования государственной службы остался нереализованным, в том числе положения концепции и законодательства Российской Федерации о формировании системы управления государственной службой.

Да и в работе кадровых служб государственных органов все ещё используются устаревшие технологии. Не ведётся целенаправленная работа по привлечению молодых перспективных кадров. Современные методы планирования и регламентации труда гражданских служащих не получили широкого распространения, а предусмотренные законодательством Российской Федерации механизмы стимулирования гражданских служащих к исполнению обязанностей на высоком профессиональном уровне не реализуются в полной мере, что, конечно же, снижает мотивацию. Качество профессионального обучения государственных служащих в ряде случаев в недостаточной степени отвечает потребностям развития современного государства.

Указанные проблемы в значительной степени связаны с отсутствием научно обоснованной и апробированной методики применения норм законодательства Российской Федерации о гражданской службе.

Проведение экспериментов, разработка должностных регламентов, применение новых кадровых технологий на государственной службе не всегда имеют системный характер. Недостаточно проработана методика проведения конкурсов на замещение вакантных должностей гражданской службы, квалификационных экзаменов и аттестации.

В должной мере не обеспечивается взаимосвязь реформы государственной службы с бюджетной, административной, судебной и военной реформами, реформой местного самоуправления и другими преобразованиями в сфере государственного управления.

Недостаточная открытость государственной службы способствует проявлениям бюрократизма и коррупции.

Но сегодня мы на пороге очередного рубежа. 10 марта 2009 года Президентом Российской Федерации был издан Указ № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)».

Государственным заказчиком – координатором указанной Программы является Администрация Президента Российской Федерации, а государственными заказчиками мероприятий определены шесть министерств, среди которых – Министерство экономического развития Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации, Министерство обороны Российской Федерации, Министерство образования и науки Российской Федерации, Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации. Представители этих государственных органов сегодня принимают участие в нашем заседании. Программой предусматривается проведение множества взаимосвязанных мероприятий по разработке нормативных актов, регламентов и стандартов профессиональной деятельности, проектов по оптимизации затрат на государственную службу, по апробации новых механизмов, мониторингу законодательства. Следует отметить, что среди прочего Программа предполагает также проведение мероприятий, правовые, организационные, методические основы которых были заложены ранее. В этом смысле Программа отражает известную преемственность и последовательность заданному курсу.

В то же время представляется, что документ актуален, соответствует велению времени и включает в себя ряд новаций. В первую очередь, они связаны с принятием Национального плана противодействия коррупции, а также началом создания федерального кадрового резерва и совершенствования правовых основ его формирования и использования.

В связи с этим мы, как законодатели, хотели бы определиться, по каким направлениям будет осуществляться реформирование, как будут расставлены приоритеты, изменилась ли концептуальная и методологическая проработка наиболее проблемных механизмов по сравнению с предыдущим этапом реформирования. Кроме того, на основании анализа итогов реализации предыдущей программы хотелось бы поговорить о том, что стремительные перемены в стране, а, следовательно, и в законодательстве требуют постоянной гибкой и оперативной адаптации Программы к этим переменам. В ином случае отсутствие должной корректировки, методической базы, организационных основ и механизмов может привести к тому, что результаты исследований утратят актуальность прежде, чем найдут своё практическое применение. Хотелось бы определиться, как будет осуществляться контроль за реализацией Программы.

Одним словом, вопросов много, и, конечно, в рамках одной встречи, а мы сегодня и не ставим такую задачу, – получить исчерпывающие ответы на все вопросы практически невозможно. Но обсудить основные направления реформирования и развития системы государственной службы, я думаю, было бы актуально. Одним словом, депутаты нашего комитета хотят принять активное участие в реализации Программы прежде всего с точки зрения законотворческой деятельности.

Мне бы хотелось остановиться кратко на самой Программе, чтобы в дальнейшем перейти к обсуждению некоторых конкретных позиций.

В Программе указано, что её основной целью является создание целостной системы государственной службы Российской Федерации посредством завершения реформирования её видов и создания системы управления государственной службой, формирования высококвалифицированного кадрового состава государственной службы, обеспечивающего эффективность государственного управления, развитие гражданского общества и инновационной экономики.

Программу планируется реализовать в два этапа. I этап – это период 2009–2010 годы, II этап – 2011–2013 годы.

Среди основных задач Программы – обеспечение взаимосвязи видов государственной службы, а также государственной и муниципальной службы, формирование современной правовой основы военной и правоохранительной службы, совершенствование правовой основы гражданской службы Российской Федерации, создание системы управления государственной службой, разработка и введение антикоррупционных стандартов для государственной и муниципальной службы, развитие механизма предупреждения коррупции, выявления и разрешения конфликта интересов на государственной службе, создание системы контроля деятельности государственных служащих со стороны институтов гражданского общества и многое другое.

Отдельно, учитывая специфику комитета, хотелось бы выделить мероприятия по оказанию консультативной и методологической помощи федеральным органам государственной власти и субъектов Российской Федерации по вопросам, связанным с применением на практике законодательства о гражданской службе. В том числе в части обеспечения деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, а также обеспечения процедуры проведения служебных расследований случаев коррупционных проявлений со стороны государственных служащих.

Ну и, конечно, важное значение имеют задачи, связанные с регламентацией вопросов, касающихся денежного содержания и пенсионного обеспечения государственных служащих, совершенствования системы государственных гарантий на государственной службе, внедрения современных механизмов стимулирования.

Опыт осуществления мероприятий предыдущей Программы 2003–2005 годов, продлённой на период до 2007 года, выявил сложность и комплексный харак-

тер проблем реформирования государственной службы, а также подчеркнул необходимость проведения следующего этапа её реформирования и развития.

Надеюсь, что реализация настоящей Программы позволит завершить качественное преобразование системы государственной службы, оптимизировать её организацию и функционирование на основе установленных законодательством Российской Федерации принципов, внедрить на государственной службе современные кадровые, информационные, образовательные и управленческие технологии.

Предлагаю перейти к обсуждению.

Анисимов В. М.,

референт Управления Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров

Выступление на расширенном заседании Комитета Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике 24 марта 2009 года о Федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013)»

Добрый день, уважаемые коллеги! Вопросы, которые поставлены для обсуждения сегодня, действительно актуальные. Здесь практически нет тех, кто впервые слышат о тех сложных процессах, которые происходят сейчас в системе государственного управления, в частности по вопросам, касающимся реформирования, развития государственной службы.

Речь идёт о том, что данный процесс совершается уже с 2001 года, идёт как раз та работа, о которой мы говорим. Мы можем подвести определённые итоги, которые свидетельствуют о том, что удалось по большей части сделать многое. Это касается формирования новых подходов к функционированию такого сложного института государственного управления, которым является государственная служба.

Практически обновлены во всех государственных органах механизмы, связанные с формированием кадрового состава, реализацией механизма аттестации, формированием кадрового резерва, вопросы, которые касаются заключения служебных контрактов. Безусловно, здесь очень много положительного.

Не останавливаясь подробно на этом, мы должны отметить, что замысел Концепции реформирования системы государственной службы, утверждённой Президентом Российской Федерации ещё в 2001 году, рассчитан на длительный период. Поэтому, когда мы говорим о реформировании и развитии, мы предполагаем, прежде всего, доработку тех механизмов, которые в настоящее время уже функционируют на государственной службе. Безусловно имеем в виду формулирование тех новых идей и их реализацию, которые вынуждают нас в связи с теми вызовами, которые мы сегодня имеем, в связи с кризисом и теми обстоятельствами, касающимися опять же подбора на государственную службу качественного состава работников, которые будут соответствовать требованиям сегодняшнего дня. Мы говорим о том, что не все механизмы у нас заработали. Да, действительно, и один

из таких сложных механизмов, который, предполагалось, должен был заработать и обновить систему формирования кадрового состава, – это кадровый резерв. Сегодня, вы знаете, этому вопросу уделяется большое внимание, и не только в плане формулирования новых подходов, но и практической реализации.

Вы знаете, что, в соответствии с перечнем поручений Президента Российской Федерации, разработана сложная система формирования резерва управленческих кадров в Российской Федерации, включающая в себя целый ряд уровней, в частности: федеральный, региональный, муниципальный. Речь идёт пока о формировании высшего резерва управленческих кадров, он сформирован – уже более тысячи человек, которые включены в резерв управленческих кадров. Первая сотня опубликована, и идёт работа с людьми, которые претендуют на замещение высших должностей, должностей в системе государственного управления, государственной службы. Эта работа очень сложная и длительная, рассчитанная на перспективу. Как вы понимаете, в течение двух-трёх лет она не будет завершена. И, пожалуй, вот те вопросы, которые изложены в Федеральной программе реформирования и развития системы государственной службы до 2013 года, будут включать в себя и эти аспекты.

Мы уже неоднократно и дискутировали, и обговаривали вопросы, касающиеся формирования кадрового резерва. Существует множество подходов, есть варианты, которые могут устраивать, не устраивать. Но в настоящее время, чтобы мы чётко представляли и нашли подходы к взаимодействию, согласованию тех схем, которые работают и касаются формирования кадрового резерва или резерва управленческих кадров, должны отметить, что резерв управленческих кадров – это очень широкий слой граждан Российской Федерации, в том числе и государственных служащих, которые включаются в этот институт и будут находиться до соответствующего востребования в течение определённого времени. По срокам мы пока не определялись, – это может быть и год, и два, и три, а может, и больше, потому что молодые люди, включённые в резерв управленческих кадров, тем более Президента Российской Федерации, не могут быть исключены, скажем, из него, если в течение 2–3 лет они не были каким-то государственным органом или какой-то организацией народного хозяйства востребованы. Мы говорим о большом резерве – резерве управленческих кадров.

Резерв кадров, который формируется на гражданской службе, в соответствии со статьёй 64 Федерального закона должен был быть в правовом отношении урегулирован указом Президента Российской Федерации. В настоящее время работа по части подготовки указа о кадровом резерве на федеральной государственной гражданской службе практически готова. С Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации мы достаточно давно вместе работаем. Но знающие люди, практически все здесь сидящие, понимают, что статья 64, с точки зрения правового практического подхода, не в достаточной мере обеспечивает ту эффективность, которая может быть ожидаема в результате формирования кадровых резервов на государственной гражданской службе.

Коротко. У нас существуют такие подходы в государственном органе: формируется кадровый резерв, в субъекте Федерации в целом и на федеральном уровне – федеральный кадровый резерв, который должен находиться под патронатом органа по управлению государственной службой, как и те кадровые резервы, находящиеся в субъектах Федерации под патронатом соответствующего органа по управлению государственной службой. В конечном итоге в соответствии с Федеральным законом № 58 «О системе государственной службы Российской Федерации» кадровый резерв в виде сводного объединённого реестра должен существовать в целом по стране. И вот теперь мы говорим, что в конечном итоге должен быть образован сводный кадровый резерв, – мы будем иметь два: сводный и резерв управленческих кадров. Об этом мы говорим достаточно активно и много делаем в последнее время для его создания. Эти два резерва будут существовать как сообщающиеся сосуды. Нет здесь никаких препятствий к тому, чтобы человек, который включён в резерв управленческих кадров, прошёл соответствующий отбор, не был или не имел права находиться в резерве на замещение вакантной должности государственной гражданской службы.

Задаётся много вопросов, нам присылают письма, а может ли один человек? Да, может. Нет никаких препятствий к тому, чтобы человек мог использовать в соответствии с Конституцией Российской Федерации, законодательством свои профессиональные возможности, свой кадровый потенциал.

Поэтому на сегодняшний день мы говорим о том, что эти два резерва будут плотно между собой взаимодействовать. Для этого необходима координация, в том числе предусмотренная в Программе, о которой мы сегодня говорим, и механизмы, обеспечивающие это согласование, это взаимодействие. И во многом, конечно, всё будет зависеть от того, как будет поставлена работа государственных органов. Здесь много представителей государственных органов. Собственно, всё качество, вся результативность будут зависеть от кадровых служб федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, поскольку именно там происходит непосредственное общение с людьми, которые представляют из себя тот ценный капитал, который должен быть в ближайшие годы реализован.

Принято говорить, особенно в последнее время, о кризисной ситуации. Да, кризис несколько меняет те подходы, которые мы на сегодняшний день имеем. Да, мы хотим, чтобы на государственной службе были самые лучшие люди. Мы хотим, чтобы в резерве управленческих кадров были суперкадры. И мы должны думать и о том, чтобы люди, которые в настоящее время находятся на гражданской службе, не уходили, поскольку происходит, естественно, сокращение в государственных органах. Может быть, следует подумать о том, чтобы эти люди находились в кадровом резерве. И те механизмы конкурсного обеспечения процесса попадания в кадровый резерв, которые в настоящее время существуют, может быть, для тех, которые про-

демонстрировали себя вполне компетентными и профессиональными людьми. Но эти конкурсы лишний раз создают им психологические и какие-то иные формы воздействия негативного порядка. Хотя человека, который работает в государственном органе, мы давно знаем. А в некоторых случаях с ними приходится просто расставаться, потому что сокращается целое подразделение, происходит реорганизация в органах государственной власти. Впрочем, это такой штрих, который касается сегодняшнего дня. Поэтому мы говорим о необходимости внимательного отношения к людям с той точки зрения, что кадровый резерв – это как раз тот институт, который позволяет вот так гуманно относиться к людям и обеспечивать их защиту. Само нахождение в кадровом резерве – это, безусловно, есть очень важный фактор защиты и соблюдения гарантий гражданского служащего.

Что касается практической реализации данного проекта указа о кадровом резерве на федеральной государственной гражданской службе. В настоящее время (здесь представители Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации есть, они прокомментируют) мы подготовили проект изменений в Федеральный закон, в частности в статью 64, по целому ряду позиций, которые, на наш взгляд, не совсем точно соответствуют тому порядку, который, может быть, связан с эффективным функционированием этого института. В частности, снимаются излишние «паразитирующие контуры». Такое понятие есть у кибернетиков и в других точных науках. Вот тогда, когда мы говорим о том, что существует множество процедур, которые связаны с формированием кадрового резерва и кадровые службы просто физически не успевают осуществить все эти процедуры качественно, мы просто-напросто профанируем эту достаточно сложную и такую необходимую для функционирования государственного органа технологию, которая касается формирования кадрового резерва.

Мы много общаемся с представителями кадровых служб, есть у нас такие государственные органы, где в кадровой службе два, три, пять, семь человек и все в один голос говорят, что достаточно сложные технологии придумываются для того, чтобы определить вполне очевидные вещи. Скажем, человек достоин того, чтобы его включать в кадровый резерв, и всем понятно, что через год-два это будет вполне достойный кандидат для замещения вакантной должности. Но так получается, что мы вынуждены соблюдать вот эти формальные процедуры, и мучаемся сами, и мучаем человека и в конечном итоге получаем тот результат, который был очевиден с самого начала. Поэтому, наверное, нужно подумать и о таких вещах, когда эти формальные процедуры нужно оптимизировать, сводить их до необходимого минимума и тем самым решать более качественно те задачи, которые связаны с формированием кадрового состава.

Какие вопросы касаются ещё формирования кадрового резерва? Вы будете тоже общаться с представителями субъектов Федерации, наверное, здесь присутствуют такие люди. Мы бы хотели, чтобы существовало вот такое целостное пред-

ставление и понимание о формировании всего института кадрового резерва. Речь идёт о том, что у нас на муниципальном уровне, в соответствии с Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации», кадровый резерв может быть, а может и не быть в соответствии с теми усмотрениями, которые есть в органе местного самоуправления.

Есть, на наш взгляд, такой механизм, который целостность эту представил бы в виде составляющих. На муниципальном уровне формируется кадровый резерв, если в этом есть необходимость. Его формирование связано с возможностью предоставления в последующем замещать иные должности, не только в своём органе, через представление кандидатов в соответствующий субъект Федерации. В субъекте Федерации формируется резерв управленческих кадров на муниципальный уровень, в органы государственной власти и иные структуры, о которых мы говорим. Это бизнес, общественные организации, наука, образование, ЖКХ, здравоохранение и так далее. И те люди, которые в субъекте Федерации оказались в резерве управленческих кадров в соответствии с прохождением, и когда не выдерживаются соответствующие экзамены, конкурсы, попадают в кадровый резерв, лучшие из них направляются в окружную тысячу. Окружная тысяча формируется в аппарате соответствующего федерального округа. Сейчас Аппарат Правительства Российской Федерации подготовил соответствующий запрос и направил в субъекты Федерации квоты по представлению своих кандидатов. Желательно, чтобы те люди, которые в субъектах Федерации были экспортированы в базу данных окружной тысячи, оказались, преимущество, и на федеральном нашем портале. Федеральный портал управленческих кадров (до пяти тысяч), который должен быть образован в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, будет находиться под эгидой Аппарата Правительства Российской Федерации.

Поэтому, когда мы говорим об этой ветви, параллельно должны всегда думать и о том резерве, который у нас на гражданской службе существует. Несколько ранее я говорил о том, как он формируется в государственных органах субъекта и федеральных государственных органах. Мы можем здесь находить очень много точек соприкосновения, в том числе по конкретным персоналиям, по механизмам, по использованию экспертов, которые будут оценивать профессиональное качество людей, и так далее.

Таким образом, говоря о кадровом резерве на гражданской службе и о резерве управленческих кадров, будем иметь в виду целостное явление, образование, сообщество людей, которые потенциально могут быть использованы как в системе государственного управления, так и в других организациях.

Завершая, подчёркиваем, что работа по реализации программы реформирования и развития системы государственной службы во многом связана с развитием и формированием кадрового состава гражданской службы. И это одна из центральных задач, которую будем решать.

Спасибо.

Вахидов А. Т.,

референт Управления Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров

Выступление на расширенном заседании Комитета Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике о Федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013)»

24 марта 2009 года

Уважаемые коллеги! Одним из приоритетных направлений реформирования и развития государственной службы на современном этапе является противодействие коррупции на государственной службе. Вы из содержания Программы уже могли обратить внимание на то, что этим вопросам там уделено большое внимание. И ярким подтверждением тому является и тот факт, что объявление о том, что подписывается указ об утверждении Программы, было сделано на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции. Это тоже говорит о многом.

Начало работы по организации вот такого комплексного противодействия коррупции на государственной службе было положено принятием Национального плана противодействия коррупции. И, как вы знаете, многие, наверное практически все присутствующие в этом зале, участвовали в принятии пакета антикоррупционных законов в декабре 2008 года.

Хотелось бы остановиться буквально только на некоторых моментах, которые затрагивают вопросы государственной службы, связанные с противодействием коррупции. Что у нас изменилось, что предстоит сделать в плане этой работы?

Во-первых, меняется порядок подачи сведений о доходах, об имуществе, обязательствах имущественного характера. Вы знаете, что теперь такие сведения будут подавать не все государственные служащие, как это раньше предусматривалось действующими до этого момента нормативно-правовыми актами. Теперь такие сведения будут подавать только лица, указанные в специальных перечнях. Сейчас эти перечни разрабатываются.

Наверное, такое решение вопроса гораздо эффективнее, чем предыдущий вариант. Почему? Потому что проверить меньшее количество сведений всё-таки гораздо легче. И, наверное, далеко не все должности государственной

службы связаны с возможностями какой-то там, скажем прямо, наживы и так далее. То есть перечни должны включать какие-то ключевые должности, где действительно возможно проявление коррупции, а если шансов на это немного, то, наверное, нечего терять время на то, чтобы собирать эти сведения, изучать их, проверять и так далее. То есть надо сосредоточить усилия на каких-то основных моментах.

Изменился круг лиц, сведения о которых должны будут подаваться. Помимо сведений о доходах и имуществе, обязательствах имущественного характера государственного служащего, это будут ещё и сведения о членах его семьи, а именно: супруг, супруга или (и) несовершеннолетние дети. Было много споров, вы знаете, но принято именно такое решение.

Далее, очень важным нам представляется то, что конкретизируется механизм проверки этих сведений. Вы знаете, что сейчас ещё пока действуют указы: указы Президента Российской Федерации № 484 от 1997 года, № 641 – 1998 года, где, каким-то образом, этот механизм проверки предусматривается. Тем не менее принятые антикоррупционные законы предполагают разработку нового механизма, и, на наш взгляд, это более комплексный механизм.

Практика показывает – мы сейчас проверяем государственные органы, – что далеко не во всех органах вот такая проверка этих сведений осуществляется надлежащим образом. Где-то просто сведения собираются, а где-то они и собираются не очень. При этом, наверное, справедливо иногда замечание со стороны государственных органов, что мы пытаемся проверить, направляем запросы, но, что-то не очень охотно нам отвечают. Хорошо, если контакт есть, но иногда соответствующие органы говорят, что у них нет обязанности отвечать на подобные запросы, направленные на проверку этих сведений. И вообще ссылаются на то, что есть охраняемая законом тайна, которая в данном случае разглашению не подлежит.

Так вот, механизм проверки этих сведений, который сейчас разрабатывается, так же как и перечень вот этих лиц, конечно, должен все эти вопросы снять. И такая задача поставлена. И, завершая, хотелось бы подчеркнуть, что устанавливается конкретная ответственность за неподачу таких сведений или за подачу недостоверных и неполных, вплоть до увольнения со службы. Это всё-таки достаточно серьёзная ответственность.

Хотелось бы остановиться ещё на одном вопросе – это конфликт интересов. С принятием нормативных правовых актов, о которых я говорил, это понятие и положение распространено на все виды государственной службы. Исходя из той редакции закона «О противодействии коррупции», которая у нас есть, – и на муниципальную службу.

Если на гражданской службе он сейчас зафиксирован в законе, на муниципальной он тоже зафиксирован. Однако вы знаете, что предстоит и уже идёт разработка закона о правоохранительной и военной службе. Но теперь, исходя из по-

ложений закона о противодействии коррупции, надо учесть вопросы конфликта интереса, соответственно, и на правоохранительной, и на военной службе.

Далее, на что хотел бы обратить ваше внимание. Конкретизированы ограничения, налагаемые на государственных служащих, точнее, на бывших государственных служащих, связанные с их последующим трудоустройством. Это представляется очень важным. Ведь вы помните, что в статье 17 закона был прямой запрет для бывших гражданских служащих замещать должности в организациях в течение двух лет после увольнения в том случае, если в их обязанности на службе входили отдельные функции государственного управления в отношении этих организаций. Практика показала, что на самом деле этот запрет не работает, не соблюдается. Точнее, он, может, и соблюдается, но не было сведений о том, соблюдается он, не соблюдается, потому что проверить всех совершенно невозможно, кто где устроился и так далее.

Сейчас, во-первых, тоже предусмотрено установить перечни тех должностей, при замещении которых существует такой запрет. Это будет логично – меньше таких лиц и будет проще установить контроль за соблюдением этого запрета. Более того, этот запрет перестал быть абсолютным запретом. А теперь с разрешения комиссии по конфликтам интересов государственный служащий сможет устроиться в то или иное предприятие даже в том случае, если в какие-то его функции входили в отношении этих организаций, учреждений, отдельные функции государственного управления. Но тем не менее комиссия может считать, что в этом нет конфликта интересов. Поэтому это тоже очень важно. И сейчас разрабатывается порядок дачи согласия комиссиями на подобные запросы государственных служащих.

Более того, это правило теперь распространено и на муниципальных служащих, но тоже в том случае, если они попадут в определённые перечни. Если вы помните, то в законе о муниципальной службе вообще не было такого запрета. Да и сейчас его там нет. То есть для муниципальных служащих такого запрета вообще не существовало. Когда принимали закон о муниципальной службе, это было обосновано. Вы понимаете, что муниципальные образования могут быть в большинстве своём достаточно небольшие, компактные. И устроиться там куда-то на работу после муниципальной службы, наверное, достаточно сложно. И получается, что надо уезжать в другой регион. Наверное, это странно.

Теперь же, исходя из того что в этот перечень попадут единичные должности муниципальной службы, наверное, можно распространить подобное правило и на муниципальных служащих. То есть комиссия может разрешить оформление на работу любому муниципальному служащему, если сочтёт, что здесь всё нормально и конфликта интересов нет. Следовательно, это правило позволяет распространить такое ограничение и на муниципальных служащих.

Более того, удалось добиться, чтобы, в отличие от прежней редакции закона, закрепить в законе механизм контроля или реализации этого требования. Почему?

Потому что раньше просто было непонятно, как, что и почему и кто должен был проверять. Теперь чётко написано, что сам бывший государственный служащий при трудоустройстве должен уведомить бывшего представителя нанимателя своего, куда он устраивается. Новый работодатель должен разобраться с бывшим представителем нанимателя, нет ли здесь конфликта интересов. Ведь механизм прописан. И даже новое основание появилось в Трудовом кодексе для расторжения трудового договора в случае, если нарушение было. Появилась ответственность в Кодексе об административных правонарушениях за нарушение этого правила. Не секрет, что, когда уходят со службы, перед уходом иногда создают себе «плацдарм». И для того чтобы таких плацдармов было поменьше, такой механизм представляется достаточно реальным контролем.

Но есть ещё целый ряд вопросов, требующих дальнейшей работы в плане реализации антикоррупционных требований. В частности, ротация. Вы знаете, если раньше просто было записано ротация и что она должна осуществляться. Но как – непонятно. Сейчас установили, что по перечням. Вот когда появятся перечни, тогда можно контролировать эту работу и действительно следить за тем, чтобы по этому перечню была ротация. И это тоже представляется одним из действенных антикоррупционных механизмов. Кстати, на правоохранительной службе по определённым должностям она тоже есть.

Спасибо за внимание.

Сергеева Г. И.,

заместитель председателя Комитета
Государственной Думы по делам Феде-
рации и региональной политике

Выступление на заседании «круглого сто-
ла» на тему «Урегулирование конфликта
интересов на государственной граждан-
ской службе», проведённого Комитетом
Государственной Думы по делам Федера-
ции и региональной политике

20 октября 2009 года

Урегулирование конфликта интересов на государственной гражданской службе

Уважаемые коллеги! В рамках различных совещаний неоднократно рассма-
тривалась тема как антикоррупционного потенциала Федерального закона «О го-
сударственной гражданской службе Российской Федерации», так и проблема
урегулирования конфликта интересов на государственной службе. И мы как про-
фильный комитет также решили принять участие в этом важном обсуждении.

Актуальность урегулирования конфликта интересов на государственной службе
трудно переоценить. При поступлении на государственную службу претендент добро-
вольно соглашается с тем, что его личный интерес должен быть подчинён интересам
государства и ограничен определенным правовым механизмом. Таким механизмом
является институт урегулирования конфликта интересов, а соблюдение баланса меж-
ду реализацией равенства конституционных прав, с одной стороны, и подчинён-
стью интересам государства, с другой, является определяющим при его оценке.

Наш комитет уделяет особое внимание этому механизму. Эксперты активно
взаимодействуют с различными государственными органами, разрабатывающи-
ми проекты нормативных правовых актов, оказывают консультативную помощь
государственным органам по проблемам, связанным с разработкой и примени-
ем на практике процедуры проведения служебных расследований. Особенно это
касается субъектов Российской Федерации, представители которых обращаются
в комитет с предложениями о совершенствовании законодательства, делятся прак-
тическим опытом, принимают активное участие в обсуждениях.

Особенностью нашего сегодняшнего мероприятия является широкое предста-
вительство руководителей органов государственной власти субъектов Российской
Федерации, многие из которых являются нашими давними партнерами. В общем

виде я бы хотела ознакомить вас с результатами работы комитета и с предложениями наших партнеров. Приглашаю вас принять участие в обсуждении и надеюсь на то, что в форме диалога мы выработаем единую позицию относительно того, какие сегодня необходимы изменения в законодательстве.

Итак, Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» 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. При этом под личной заинтересованностью гражданского служащего понимается возможность получения гражданским служащим при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды.

Практически все субъекты Российской Федерации отметили, что в большинстве международных документов конфликт интересов связывается с получением не только материальных, но и иных (личных) выгод, как, например, в Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (принята Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г.).

В этой связи звучали предложения о расширении содержания понятия «конфликт интересов» и дополнении положения о личной заинтересованности государственного и муниципального служащего понятием «личной выгоды, не являющейся материальной выгодой». Действительно, в российском законодательстве можно встретить примеры увязывания конфликта интересов не только с материальными, но и иными выгодами. Так, например, Положение об установлении мер по недопущению возникновения конфликта интересов в сфере накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих (утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации № 656 от 7 ноября 2005 г.) содержит понятия «материальная выгода» и «личная выгода» – то есть выгода, выразившаяся в достижении лицом очевидных личных целей, даже если она не привела к получению материальной выгоды. При этом не являются личной выгодой повышение по службе и объявление благодарности.

Намерение усилить правовые гарантии для предотвращения возможности использовать служебное положение для личной выгоды государственных и муниципальных служащих можно только приветствовать. Вместе с тем под формулировку «личная выгода» может попасть необоснованно широкий перечень последствий, возникающих в результате выполнения служебных обязанностей государственно-го и муниципального служащего. А неопределённость содержания правовой нормы, неединообразное понимание, породит противоречивую правоприменительную

практику, ослабит гарантии защиты конституционных прав и свобод и в конечном итоге может привести к произволу и, следовательно, к нарушению принципов равенства, а также верховенства закона.

Следующий момент. Принятие Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», правовые нормы которого внесли ряд новаций, уточняющих понятие конфликта интересов на государственной и муниципальной службе, и предложили новые механизмы его разрешения, явилось важнейшим этапом в совершенствовании законодательства. Однако возникла определённая коллизия между его положениями и нормами законодательства о гражданской службе.

В частности, изменилось определение. Так, в соответствии с нормами Федерального закона «О противодействии коррупции» конфликтом интересов должна считаться ситуация, связанная с влиянием личной заинтересованности государственного или муниципального служащего на надлежащее исполнение им не только должностных, но и общих служебных обязанностей.

Кроме того, личная заинтересованность государственного и муниципального служащего может быть не только прямой, но и косвенной.

В определении исключено указание на неосновательное обогащение.

Также, в отличие от закона о гражданской службе, вместо общего указания 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.

Отказались и от подробного определения иных лиц, которые могут получить доход в случае использования государственным или муниципальным служащим своего служебного положения.

В законе о гражданской службе сказано о том, что служащий обязан передать в доверительное управление акции и доли участия в обществе с ограниченной ответственностью, если есть конфликт интересов, а в законе о противодействии коррупции записано, что он обязан передать независимо от того, есть или намечается конфликт интересов.

Кроме того, как я уже говорила, нормами закона о противодействии коррупции предложены новые и актуальные механизмы разрешения конфликта интересов.

В соответствии с законом о противодействии коррупции основными способами предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной или муниципальной службе являются отказ государственного или муниципального служащего от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов, а также отвод или самоотвод государственного или муниципального служащего.

Однако из содержания закона о противодействии коррупции не ясен способ отказа государственного или муниципального служащего от полученной или предполагаемой выгоды. По-видимому, это может быть представленное в письменном

виде на имя представителя нанимателя обязательство воздержаться от совершения определенных действий или возврат полученных денег (имущества), если выгода уже получена. Должна быть определена юридическая сила такого обязательства и последствия его нарушения. Кроме того, должно быть урегулировано то обстоятельство, что возврат полученной выгоды может быть не всегда возможен.

Также требует детального урегулирования процесс отвода (самоотвода) государственного или муниципального служащего. Понятие отвода (самоотвода) ранее в законодательстве о государственной и муниципальной службе не использовалось и было характерно в основном для процессуального законодательства. Так, в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации в определённых случаях отводу подлежат судьи, эксперты, специалисты, переводчики, прокуроры, следователи (глава 2 ГПК РФ; глава 3 АПК РФ; глава 9 УПК РФ; ст. 25.12, 25.13 КоАП РФ) и так далее.

Представляется, что эти процедуры должны быть более подробно урегулированы законодательством о гражданской службе.

Далее. Подавляющее большинство замечаний касается порядка создания надлежащего правового режима передачи государственным гражданским служащим в доверительное управление ценных бумаг, акций (долей участия в уставных капиталах организаций), предусматривающего в том числе публично-правовые гарантии сохранности имущества государственного служащего, переданного в доверительное управление.

У нас в законе о государственной службе была раньше указана формулировка о том, что в доверительное управление необходимо передавать акции в специализированные организации. Вступает этот пункт в силу тогда, когда будет принято решение о создании этой организации. Сейчас пункт о специализированной организации исключён.

Если взять нормы действующего законодательства, то есть два вида передачи в доверительное управление либо в полное управление, когда государственный служащий полностью теряет контроль над своей собственностью. И вторая ситуация, когда он может контролировать. Но в этом случае, если он начинает контролировать, получается, что государственный служащий будет вмешиваться в деятельность акционерных обществ.

Мы предлагаем, как вариант, в нашем законе о гражданской службе отрегулировать механизм передачи в доверительное управление, предоставив это право управляющим компаниям, которые имеют лицензии, но при этом оговорить особый порядок и гарантии для государственных служащих. Представляется, что отсутствие такого порядка способно дезавуировать весь антикоррупционный потенциал закона.

Кроме того, субъекты Федерации отметили, что эффективность работы по противодействию коррупции на гражданской службе снижается из-за ограниченного статуса кадровых служб в системе противодействия коррупционным проявлениям,

а на них главным образом возлагаются подобного рода функции. Это в полной мере относится и к организации работы по информированию граждан, гражданских служащих и организаций о работе комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов. Поэтому предлагается дополнить статью 44 закона о гражданской службе нормами, уточняющими статус кадровых подразделений в части наделения их дополнительными полномочиями по организации мероприятий по профилактике коррупции, в том числе по установлению обязанности информировать претендентов на замещение должности государственной службы о требованиях антикоррупционного законодательства и о предотвращении конфликта интересов при поступлении на государственную гражданскую службу.

По мнению субъектов, в отдельных нормах закона о гражданской службе уже заложен потенциальный конфликт интересов. В частности, это может быть отнесено к положениям статьи 17, устанавливающей запрет на участие на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом. Из указанной нормы закона вытекает, что гражданские служащие в период нахождения на гражданской службе имеют право на участие на безвозмездной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, в том числе являться учредителем. Практика работы комиссий по урегулированию конфликта интересов показывает, что в определённых случаях и право на участие на безвозмездной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией может причинить вред публичным интересам государства, общества и нанести вред правам граждан.

Вынуждены также признать, что недостаточная действенность вызвана, помимо прочего, самой спецификой института урегулирования конфликта интересов. Это досудебная процедура административного разбирательства. Тем не менее необходимым условием привлечения служащего к ответственности является установление его вины. Это достаточно сложно в силу оценочного характера понятия конфликта интересов. На практике, если служащий оказывается в ситуации, когда он понимает, что возникает конфликт интересов, он должен отказаться от осуществления действий, которые могут этот конфликт создать. Произойти это может как в рамках его служебных полномочий, так и за их пределами. При этом необходимо, в соответствии с требованиями закона, доложить о создавшейся ситуации представителю нанимателя в письменной форме. Невыполнение этой обязанности может послужить основанием для привлечения его к ответственности. Применение этой нормы на практике, очевидно, связано с определёнными трудностями, так как не всегда служащий осознаёт не только угрозу возникновения, но и сам возникший конфликт. Особенно это важно в ситуации, когда сама должность может объективно стать причиной возникновения конфликта интересов. С другой стороны, руководитель, получив информацию о реальном или потенциальном конфликте интересов, который возник или может возникнуть у его подчинённого, должен

предпринять действия по предотвращению этого конфликта вплоть до отстранения служащего, являющегося стороной конфликта интересов, от замещаемой должности или даже прекращения служебного контракта. То есть он 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 руководитель не несет реальной ответственности за свои действия.

Как уже упоминалось, конфликт интересов является оценочной категорией, и это означает возможность разных подходов и разной оценки ситуации с его возникновением со стороны гражданского служащего и представителя нанимателя. То есть необходим кто-то третий, кто может и имеет право разрешать подобную ситуацию. Такими полномочиями должна обладать Комиссия по урегулированию конфликта интересов (Положение утверждено Указом Президента Российской Федерации от 03.03.2007 г. № 267).

На основе анализа информации, которая поступает из законодательных (представительных) и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, организующих работу по урегулированию конфликта интересов, можно сделать следующие выводы.

На сегодняшний день в соответствии с действующими нормативными правовыми актами в большинстве законодательных (представительных) и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации созданы комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов. Однако далеко не во всех этих органах комиссии проводят свою работу.

По мнению экспертов, недостаточная действенность этих комиссий, помимо специфики самого института урегулирования конфликта интересов, а также проблем, вызванных коллизиями законодательства, препятствующими их эффективному функционированию, обусловлена целым рядом причин.

Прежде всего, это вспомогательный характер решаемых ими задач, который сводится лишь к содействию государственным органам в обеспечении соблюдения гражданскими служащими норм служебного поведения и урегулирования конфликта интересов.

Следующая причина – функциональная ограниченность, не предусматривающая планомерной, долговременной работы по систематическому контролю за соблюдением требований к служебному поведению.

Далее – 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.

Рекомендательный характер принимаемых комиссией решений также не позволяет им проявить себя в качестве действенного инструмента противодействия коррупции и этико-профессионального развития кадрового корпуса государственной гражданской службы.

И наконец, разобщённость деятельности комиссий ввиду отсутствия единой организационной структуры.

Круг вопросов, который может быть предметом работы данных комиссий, несколько шире, чем разбирательство только конфликтов интересов в их чистом виде. Данные комиссии создаются также для соблюдения требований к служебному поведению гражданских служащих.

В этой связи первое, что обращает на себя внимание, – это то, что Положение 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. Комиссия дает согласие гражданину, замещавшему должность гражданской службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение 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 (служебные) обязанности. При этом Положение не содержит норм, предусматривающих решение комиссией указанной задачи.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 18.05.2009 года № 599 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должности федеральной государственной гражданской 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 Положением.

Спасибо за внимание.

Тимченко В. С.,

председатель Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления

Выступление на заседании «круглого стола» на тему «Урегулирование конфликта интересов на государственной гражданской службе», проведённого Комитетом Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике

20 октября 2009 года

Добрый день, уважаемые коллеги! Безусловно, рассматриваемая сегодня тема весьма актуальна для нашей современности для развития демократии в стране, да и вообще для развития самого государства, потому что проблема взаимоотношений – это один из основных столпов всего общества.

Рассматривая вопрос урегулирования конфликта интересов на гражданской службе, мы не можем отделять эту тему от конфликта с точки зрения муниципального управления. Муниципальный уровень власти – это самостоятельный уровень власти, наиболее близкий к населению по определению Конституции. Проблемы, которые существуют в вопросах конфликта интересов у муниципалов, точно такие же, как и на государственной службе. Поэтому много из того, о чём я сейчас буду говорить, уже было озвучено в докладе Гульнаны Ильдусовны (Г. И. Сергеева).

Понятие «конфликт интересов» применительно к публичным служебным отношениям введено принятым в 2004 году Федеральным законом № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Затем в 2007 году вступил в силу Федеральный закон № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», который и в отношении муниципальных служащих предусмотрел механизм конфликта интересов. Первоначально закон содержал понятия указанного конфликта и личной заинтересованности муниципального служащего. Также устанавливалась его обязанность сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению подобного конфликта. Однако при этом в отношении представителя нанимателя не предусматривалась обязанность принимать меры по предотвращению конфликта интересов и не определялся порядок его урегулирования. Этот правовой пробел оказывал негативное влияние на правоприменительную практику,

поскольку лишил представителя нанимателя права воздействовать на муниципального служащего в случае, если у него возникала личная заинтересованность, которая влияла на объективное исполнение служебных обязанностей. Поэтому в 2008 году 25-й федеральный закон дополнен положениями, предоставившими представителю нанимателя принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

Распространение института конфликта интересов на сферу публичного управления вызвано необходимостью предотвращения влияния на публичного служащего каких-либо частных интересов, которые могут повлиять на выполнение им своих должностных обязанностей. Хотелось бы особо подчеркнуть, что законодательное развитие механизма разрешения конфликта интересов на государственной и муниципальной службе рассматривается в качестве меры по законодательному обеспечению противодействия коррупции в Национальном плане противодействия коррупции, утверждённом Президентом Российской Федерации. В рамках реализации этой задачи в Федеральном законе № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» сформулировано понятие конфликта интересов, а также порядок его предотвращения и урегулирования, то есть он содержит нормы прямого действия, рассчитанные на непосредственное применение в рамках государственной и муниципальной службы. Таким образом, законодательное регламентирование проблемы конфликта интересов в отношении государственных и муниципальных служащих осуществляется соответствующими отраслевыми законами и указанным федеральным законом.

Для эффективного обеспечения результата, на достижение которого направлены названные законы, их применение на практике не должно вызывать сложностей. Однако анализ рассматриваемых норм приводит к выводу о том, что между ними существуют определенные несогласованности. Некоторые из них имеют характер дополняющих по отношению друг к другу, поэтому не создадут препятствий при реализации. Но есть и такие, которые вносят разночтения, что, по нашему мнению, недопустимо и требует законодательного разрешения. Остановлюсь на тех вопросах, которые относятся к муниципальной службе.

В понятии конфликта интересов, сформулированном в 273-м федеральном законе, указывается, что под конфликтом интересов рассматривается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) государственного или муниципального служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства. Понятие конфликта, содержащееся в 25-м федеральном законе, отличается от приведённого по трем пунктам. Во-первых, в нем отсутствует указание на

то, что заинтересованность может быть не только прямой, но и косвенной. Это различие хотя и имеет существенное значение, но его можно отнести к категории уточняющих. Второе различие заключается в том, что в 273-м законе предусматривается влияние личной заинтересованности на надлежащее исполнение должностных обязанностей, а в 25-м – на объективное исполнение. Содержательно это совсем не аналогично. Понятие «надлежащее исполнение» шире. Оно соединяет в себе целый ряд элементов, среди которых и профессионализм, и ответственность, и уровень исполнительской дисциплины. Объективность тоже является именно частью надлежащего исполнения. Целью введения в законодательство о муниципальной службе механизма конфликта интересов является предупреждение коррупции, то есть исключение фактора использования служебных возможностей в личных, субъективных интересах. Поэтому, на наш взгляд, совершенно обоснованно при определении конфликта интересов следует говорить именно об объективности исполнения полномочий. И, наконец, третий фактор, который необходимо отметить. В 273-м федеральном законе не указывается, что при конфликте интересов возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью муниципального служащего и законными интересами муниципального образования. В 25-м федеральном законе соответствующее положение имеется. И это абсолютно справедливо, поскольку от деятельности муниципального служащего могут пострадать именно интересы муниципального образования. В связи с этим полагаем, что и 273-й федеральный закон необходимо дополнить.

Претерпело изменения по сравнению с используемым в законе о муниципальной службе и понятие личной заинтересованности, содержащееся в 273-м федеральном законе. Из него исключено указание на неосновательное обогащение, с чем следует безусловно согласиться, поскольку распространение гражданских норм на отношения, регламентирующие публичную службу, представляется неправомерным. Далее, общее указание на натуральную форму получения доходов и доходов в виде материальной выгоды конкретизировано положением о том, что речь может идти о получении ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав. Данный подход также представляется обоснованным, но тогда и в 25-м федеральном законе следует изменить понятие личной заинтересованности. Думаю, что федеральное законодательство должно быть согласованным.

Еще одной новеллой 273-го федерального закона в понятии личной заинтересованности стал отказ от подробного перечисления лиц, которые могут получить доход в случае использования государственным или муниципальным служащим своего служебного положения. Вместо этого указывается сам служащий и третьи лица. Но при этом в 25-м федеральном законе сохранен действовавший подход, согласно которому, помимо самого муниципального служащего, к указанным лицам относятся родители, супруги, дети, братья, сёстры, а также братья, сёстры, родители и дети

супругов, а также граждане и организации, с которыми муниципальный служащий связан финансовыми или иными обязательствами. Справедливости ради надо сказать, что данный перечень в его завершающей части не отличается конкретикой и полной ясностью. Однако представляется, что и конструкция «третьи лица» тоже не вполне удачна и её применение вызовет проблемы. Тем не менее мы полагаем, что круг лиц безусловно должен быть определён единым образом в обоих законах.

Хотелось бы отметить и некоторые аспекты в вопросе обязанностей муниципального служащего и представителя нанимателя по предотвращению конфликта интересов. 25-м федеральным законом установлена обязанность муниципального служащего сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов. Вместе с тем 273-й федеральный закон устанавливает, что муниципальный служащий должен сообщить о личной заинтересованности непосредственному начальнику. Однако представитель нанимателя и непосредственный начальник это чаще всего не одно и то же лицо.

Например, согласно 25-му федеральному закону представителем нанимателя может быть глава муниципального образования, который не является муниципальным служащим, а замещает должность в результате избрания. Это означает, что в данном случае между ним и муниципальным служащим отсутствуют административно-трудовые отношения начальник – подчинённый.

Таким образом, в настоящее время муниципальный служащий обязан выполнить требования обоих федеральных законов и уведомить о личной заинтересованности, которая может привести к конфликту интересов как представителя нанимателя, так и непосредственного начальника. Полагаем, что уведомление обоих вряд ли является целесообразным, тем более что решение о мерах по предотвращению или урегулированию конфликта интересов будет принимать представитель нанимателя. В этой связи хотелось бы обратить внимание на то, что меры по урегулированию конфликта интересов 273-й федеральный закон обязывает принимать представителя нанимателя. Аналогичная норма содержится и в 25-м федеральном законе. Федеральный закон «О государственной службе Российской Федерации» в качестве одного из оснований прекращения контракта предусматривает неисполнение государственным гражданским служащим обязательств, установленных указанным законом. Таким образом, неисполнение обязанности по уведомлению о личной заинтересованности может повлечь увольнение гражданского служащего. В отношении муниципального служащего подобное основание досрочного прекращения договора не установлено. Видимо, данный вопрос требует дополнительного обсуждения.

Регламентируя вопрос о способах предотвращения и урегулирования конфликта интересов, 273-й федеральный закон содержит указание на несколько возможных способов. Со стороны представителя нанимателя таковым является изменение должностного или служебного положения государственного или муницип-

ципального служащего, вплоть до отстранения его от исполнения должностных обязанностей. Отстранение муниципального служащего реализуемо, поскольку в отношении муниципального служащего оно осуществляется в соответствии с нормами Трудового кодекса. Механизм изменения должностного или служебного положения муниципального служащего вызывает серьёзные вопросы, заключающиеся в следующем. Согласно закону о муниципальной службе на муниципального служащего распространяется действие трудового законодательства с особенностями, установленными указанным федеральным законом. По вопросу изменения определённых сторонами условий трудового договора какими-либо особенностями не предусмотрены. Следовательно, в этой части на муниципального служащего распространяется общий порядок, который определён Трудовым кодексом, а именно: изменение указанных условий допускается только по соглашению сторон. Вполне возможно, что в случае конфликта интересов муниципальный служащий не согласится на данное изменение, и тогда непонятно, каким образом представитель нанимателя сможет воспользоваться предоставленной ему возможностью. Это вопрос, который требует своего правового разрешения.

Со стороны муниципального служащего мерами урегулирования конфликта интересов названы отказ служащего от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов. Однако механизм отказа не определён, то есть не указано, в какой форме он должен осуществляться, кому направляться, какова юридическая сила отказа. Ещё одна серьёзная проблема: как быть, если муниципальный служащий уже получил выгоду. Не меньше проблем и в возможности применения отвода или самоотвода муниципального служащего. Как известно, это понятие в федеральном законодательстве используется только в процессуальном отношении, например в гражданском, уголовном, арбитражном процессе. Поэтому данный способ урегулирования конфликта интересов не может быть реализован. Он также требует правового регламентирования.

По вопросу закрепления в федеральном законодательстве способов предотвращения и урегулирования конфликта интересов хочу выразить замечание общего характера: в законе о противодействии коррупции и законе о муниципальной службе эти способы должны быть аналогичны.

В завершение скажу ещё об одной несогласованности названных законов. 273-й федеральный закон установил для всех муниципальных служащих обязанность передать принадлежащие им ценные бумаги, акции (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление. 25-й федеральный закон данную обязанность установил только для главы местной администрации, замещающего должность по контракту. Как вы понимаете, это очень серьёзное внутреннее противоречие в федеральном законодательстве, и оно требует обязательного устранения.

Спасибо.

Козбаненко В. А.,

директор Департамента государственной службы Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации

Выступление на заседании «круглого стола» на тему «Урегулирование конфликта интересов на государственной гражданской службе», проведённого Комитетом Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике

20 октября 2009 года

С удовольствием всегда принимаю участие в мероприятиях комитета.

Вопрос, который сегодня вынесён на обсуждение, является важнейшим с точки зрения и законодательства, и правоприменительной практики, которая на сегодняшний день ещё только складывается, как и само законодательство. Во исполнение Национального плана противодействия коррупции и принятых законодательных актов должна быть реализована целая серия подзаконных нормативных правовых актов, которые должны регламентировать более подробно и обстоятельно практические вопросы, которые возникают, и в том числе, каким должен быть порядок декларирования государственными и муниципальными служащими своего имущественного положения и вытекающего из этого состояния. Вопросы, которые связаны с тем, каким образом служащие могут декларировать конфликт интересов, которые следовало бы урегулировать установленными законом средствами через, прежде всего, механизм соответствующей комиссии, а также порядок работы этих комиссий, работы кадровых служб. То есть целый комплекс вопросов, которые до настоящего времени даже и не поднимались с точки зрения организации работы государственных структур, призванных выполнять роль антикоррупционного характера в отношении государственных и муниципальных служащих.

На сегодняшний день я хочу сказать, что действительно целый ряд документов такого рода принят. Вступил в силу и действует перечень должностей государственной и муниципальной службы, замещение которых влечёт обязанность декларировать обязательства имущественного характера свои и членов семьи. Действует порядок предоставления соответствующих сведений о доходах средствам массовой информации и то, каким образом будут теперь устанавливаться перечни тех должностей, которые признаются коррупциогенными, каким образом комиссии будут давать согласие на работу уволенных со службы служащих в ком-

мерческих и некоммерческих организациях, если в них входили функции государственного управления. И целый ряд других. Но остаётся тоже довольно обширный перечень нормативных актов, которые следует в настоящее время принимать.

Я хочу только сказать о некоторых, заострив внимание на вопросах, которыми мы сегодня занимаемся как министерство, из которого исходят проекты на согласование и к дальнейшему принятию. Но прежде чем сказать об этих актах, я хотел бы поделиться впечатлениями, которые я вынес из поездок по федеральным округам.

В Сибирском, например, округе. Единые документы должны приниматься и на федеральном уровне, и рекомендованы на уровень субъектов Федерации. Вот, например, перечень должностей коррупционного свойства, который отводится на уровень локального регулирования. Актами государственных органов должны утверждаться эти перечни. В Красноярском крае, например, взяли и рубанули все должности, которые входят в перечень должностей штатного расписания по Красноярскому краю, за исключением младших должностей. Они их все чохом записали в коррупциогенные должности. То есть это прямое противоречие духу указа президента, который сказал, по каким направлениям должны утверждаться эти перечни. То есть этим примером я что хочу сказать? Что мы сегодня не должны делать однозначного крена в сторону исключительно ограничительно-запретительного характера, который сжимает и так уже без того серьёзные наложенные правовые ограничения и обязательства, которые сегодня есть у служащих. Мы должны только регулировать это очень гибко, потому что это серьёзная работа, которая касается конкретной работы людей. Что мы сейчас наблюдаем? Уже пошли жалобы на то, что представитель нанимателя неправомерно определяет коррупциогенность той или иной должности, по которой служащий замещает и исполняет свои обязанности. То есть каким образом определять эту коррупциогенность? В должностном регламенте надо искать, что входит в обязанности служащего. То есть это не произвол представителя нанимателя определить, коррупциогенная эта должность или нет, а должны быть исключительно юридически обоснованные меры, которые должны следовать за тем, каким образом регламентированы обязанности по конкретной должности.

Кроме того, мы сейчас, проводя всеобщий мониторинг деятельности комиссии по урегулированию конфликта интересов и служебному поведению на гражданской службе, обнаружили, что за всё время комиссии везде созданы, в каждом органе, как этого и требует законодательство, но по рассматриваемым материалам мы видим, что комиссии либо в основе своей заседают формально, решение выносят формально, и даже мы наблюдаем численную динамику, что в некоторых органах вообще такие заседания не проводятся и никаких, соответственно, решений не принимается. Но из тех органов, которые эту работу проводят, мы видим, что основная масса всех обращений и всего того, что связано с работой этих комиссий по урегулированию конфликта интересов, затрагивает, прежде всего, такие органы, которые связаны с финансово-бюджетной деятельностью, – основная масса таких заседаний выпадает на Казначейство России,

Федеральную налоговую службу и Государственный комитет по контролю и надзору финансового рынка. Здесь также мы наблюдаем активность и Ростехрегулирования. То есть это как раз контрольно-надзорные органы, которые, собственно говоря, непосредственно занимаются финансово-бюджетными вопросами. Это одно из тех направлений, которые указом президента номинированы, где должны быть по соответствующим направлениям должности, входящие в перечень коррупционно опасных должностей и по которым обязательно должны служащие представлять свои декларации в установленном порядке.

Исходя из этого, в указе президента под отдельными функциями государственного управления должно пониматься то, что к ним должны относиться: организационно-распорядительные; административно-хозяйственные функции; контрольно-надзорные мероприятия, которые выполняются по соответствующим должностям; предоставление государственных услуг организациям и гражданам; подготовка и принятие решений о распределении бюджетных ассигнований, субсидий, бюджетных трансфертов; распределение ограниченных ресурсов в виде квот, частот, участков недр и так далее; управление, безусловно, государственным имуществом; осуществление государственных закупок либо выдача лицензий и различного рода разрешений; ну и, конечно, сюда надо отнести вопросы хранения и распределения материально-технических ресурсов.

На наш взгляд, возможно было бы этот список сделать ограниченным или даже закрытым, потому что расширительное толкование этих вопросов приведёт нас просто к тотальному признанию, что все должности государственной и муниципальной службы являются коррупциогенноопасными. Это, наверное, было бы неправильно, и, собственно говоря, это противоречит вообще духу законодательства о противодействии коррупции и тем указам, которые уже вступили в действие и реализуются на практике.

Хочу сказать также, поскольку у нас сегодня такой диалог с законодателями, что спешка в принятии законов приводит к тому, что в них проскальзывают, к сожалению, недолжные ошибки, даже не только юридико-технического свойства, но и содержательные.

Например, в статье 12 закона «О противодействии коррупции» (в части второй) сказано, что гражданин, замещавший должность государственной и муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными актами, в течение двух лет после увольнения с государственной и муниципальной службы обязан при заключении трудовых договоров сообщать представителям нанимателя сведения о последнем месте своей службы. Это нонсенс. Какой в этом смысл? Практического смысла сообщать туда, откуда ты уволился, что ты там работал, нет никакого, нужно сообщать по месту своего трудоустройства и запрашивать комиссию по конфликту интересов о том, что ты собираешься там устроиться, заключить трудовой или гражданско-правовой договор на выполнение определённых

работ. И если это не входило в предыдущую должность функцией государственного управления этими организациями, тогда комиссия может дать своё положительное согласие, если нет – то отрицательное. И тогда, если человек не согласен, может идти в суд. А при такой редакции это просто говорит о том, что надо и сюда внести соответствующую поправку.

Сегодня мы занимаемся подготовкой ряда указов президента, которые будут регулировать вопросы, связанные с тем, каким образом будут определяться должности государственной службы, в течение двух лет после увольнения с которых граждане имеют право замещать должности в этих коммерческих и некоммерческих организациях, если отдельные функции управления данными организациями входили в должностные обязанности.

Проект указа о должностях федеральной службы, в течение двух лет после увольнения с которых граждане обязаны при заключении трудовых договоров сообщать работодателю (хочу подчеркнуть, именно работодателю, а не представителю нанимателя) о последнем месте своей службы, и указ о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих, который должен внести соответствующие изменения в порядок, процедуру рассмотрения этих вопросов, и предоставить определённые полномочия комиссиям, с тем чтобы они могли рассматривать эти вопросы неформально и выносить соответствующие решения юридического характера. Потому что сегодня они имеют только лишь рекомендательное значение. И по сути никакого практического смысла в этих заседаниях пока нет.

И также должен быть проект постановления правительства о порядке сообщения работодателям при заключении трудового договора с гражданином, замещавшим должность государственной или муниципальной службы, включённой в соответствующий перечень в течение двух лет после его увольнения, соответственно, с государственной или муниципальной службы.

Я хочу подчеркнуть, что решения, которые будут приниматься комиссиями по итогам рассматриваемых вопросов, должны носить императивный, то есть юридически обязательный характер, а не рекомендательный, как сейчас, потому что представители нанимателя вправе, получив решение о соответствующей комиссии, с ним согласиться или нет. Смысл заседаний просто утрачивается.

И в процессе мониторинга мы обнаружили ещё одну проблему, которая связана с тем, что комиссию по конфликту интересов надо всё-таки рассматривать не столько как инструмент подавления личной заинтересованности, хотя это тоже, собственно говоря, одна из важнейших задач работы этой комиссии, но ещё и как инструмент досудебного урегулирования вопросов, которые связаны с защитой прав государственных и муниципальных служащих в реализации законом предоставленных прав. То есть сегодня государственный служащий имеет право заниматься коммерческой деятельностью, но уклон рассматриваемого вопроса, к сожалению, мы наблюдаем обратный. То есть запретить всё и вообще не дышать гражданскому служащему, который только

сидит на службе с 9 часов и до ненормированного окончания рабочего дня, и при этом ничего другого, кроме как самой службы, у него не должно быть. Это неправильно, потому что закон о гражданской службе предоставляет соответствующее право, которое не ограничено обязанностями, а обусловлено только исключением конфликта интересов, то есть личной заинтересованности по данной должности в общении с организациями, участвующими в процессе взаимодействия с конкретным подразделением в органе, либо по должности, если это должностное лицо или представитель власти соответствующие функции выполняет. Остальное можно. Мы не должны закручивать эти гайки до упора.

Что касается других направлений нашей работы, сегодня действительно мы выявляем проблему, которая связана с необходимостью распространения методических рекомендаций в части применения законодательства по целому ряду вопросов. Поэтому в этой связи как министерство, отвечающее за этот вопрос, мы сейчас подготовили на этот год, в соответствии с приоритетными направлениями дополнительного профессионального образования, целый комплекс мероприятий, которые намереваемся проводить с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. До муниципалитетов добраться – это уже сложнее, это пусть федеральные округа такую работу проводят, целую серию мероприятий, связанных с тем, каким образом следовало бы понимать вновь принятые нормативные акты и какие вопросы и проблемы возникают на практике.

В заключение только один вопрос. Вот мы много говорим о том, что у нас должно быть единое управление. Здесь есть и пессимистические, и оптимистические сценарии, но реальность такова, что разделение видов государственной службы по трем направлениям в данном случае приводит нас к тому, что мы не сможем иметь один государственный орган на всю службу в целом. То есть видовое управление, конечно, при координации Президента Российской Федерации в лице соответствующих структур, которые осуществляют государственную политику в целом в государственной службе, должно распределяться по направлениям. И тогда действительно мы можем с вами учитывать эту специфику, которая есть в правоохранительной системе. Это вообще отдельное законодательство, у них своя структура. Военная служба тоже. Ну а гражданская и муниципальная как никогда связаны вместе. Так что муниципальную связь с военной или с правоохранительной, наверное, доводить до такого абсурда не стоит.

Вот, собственно, что хотелось сказать в самых общих чертах.

Спасибо.

Козлова Е. В.,

заместитель руководителя Федеральной налоговой службы Российской Федерации

Выступление на заседании «круглого стола» на тему «Урегулирование конфликта интересов на государственной гражданской службе», проведённого Комитетом Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике

20 октября 2009 года

О работе комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов в Федеральной налоговой службе

Добрый день, уважаемые коллеги! В своем выступлении я хотела более подробно остановиться на практической стороне работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов в Федеральной налоговой службе. Комиссии были созданы ещё в июле 2007 года. Тогда же были утверждены состав и порядок работы этих комиссий. В соответствии со структурой Федеральной налоговой службы комиссии созданы как в центральном аппарате, так и в региональных управлениях, территориальных налоговых органах, инспекциях. Всего в настоящее время функционируют порядка 1253 комиссии.

Комиссия, созданная в Центральном аппарате Федеральной налоговой службы России, рассматривает вопросы в отношении гражданских служащих, замещающих должности руководителей, заместителей руководителей управлений по субъектам Российской Федерации, должности начальников, заместителей начальников межрегиональных инспекций Федеральной налоговой службы (ФНС) России и в отношении гражданских служащих центрального аппарата. Соответственно, комиссии, созданные в территориальных налоговых органах, рассматривают вопросы, связанные с соблюдением требований к служебному поведению, в отношении гражданских служащих, замещающих должности в территориальных налоговых органах.

Основными задачами комиссии является содействие ФНС в обеспечении соблюдения гражданскими служащими требований к служебному поведению и содействие ФНС в урегулировании конфликтов интересов.

Во исполнение Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» комиссии ФНС России в дополнение к стоящим перед ними задачам осуществляют в пределах своих полномочий деятельность, направленную на предупреждение, профилактику и противодействие проявлениям коррупции в налоговых органах. В рамках этой задачи комиссии координируют реализацию ведомственной антикоррупционной политики, изучают, анализируют и обобщают поступающие из структурных подразделений ФНС России материалы о правонарушениях и проявлениях коррупции.

Немного статистики. Всего в текущем году в налоговых органах проведено 497 заседаний комиссий, рассмотрено порядка 640 обращений и жалоб. Сразу хочу отметить, что это количество обращений увеличилось по сравнению с прошлым годом порядка на 50-52 процента. Плохо это и хорошо. С одной стороны, конечно, негативный фактор – рост жалоб и обращений. С другой, можно говорить, что комиссии не формальные, идёт работа, люди обращаются.

Наиболее характерным основанием для работы комиссии является – наличие информации о совершении гражданскими служащими проступков, порочащих честь и достоинство. Так, за 9 месяцев текущего года поступило 255 материалов, но в основном это, конечно, обращение правоохранительных органов и граждан, это где-то порядка 40 процентов. Действительно получило подтверждение и выявлено 150 случаев нарушений.

Следующий момент – это наличие информации о имеющейся у гражданского служащего личной заинтересованности, которая может привести к конфликту интересов. Так, за 9 месяцев текущего года поступило 387 материалов, причём это 80 процентов заявления граждан, и из них, наверное, положительный момент, подтверждение получило только 29 случаев.

Я приведу примеры, наверное самые показательные, чем занимаются наши комиссии. Например, в инспекциях ФНС России по Алданскому району Республики Саха (Якутия) на комиссии рассматривалось дело – заявление гражданского служащего о заключении договора на оказание платных услуг юридической консультации общества с ограниченной ответственностью, где учредителем является его отец. На комиссии этот факт был подтверждён и работнику указано на невозможное заключение данного договора в связи с вероятностью возникновения конфликтов интересов.

Ещё один пример. В межрайонной инспекции № 4 по Амурской области комиссия провела заседание в связи с поступившим заявлением начальника отдела выездных проверок, которая должна была рассматривать и согласовывать материалы выездной проверки организации, где ранее работала бухгалтером. Комиссия, естественно, в интересах предупреждения возможного возникновения конфликтов удовлетворила заявление гражданского служащего об отстранении её от участия в рассмотрении результатов проверки.

Безусловно, ещё одним из оснований работы комиссии является наличие информации о выявлении признаков дисциплинарного проступка в действиях или бездействии работников налоговых органов.

За 9 месяцев текущего года выявлено 30 случаев, и по всем проведены служебные проверки. Но, может быть, возникнут вопросы, почему так незначительна озвученная цифра, всего 30 случаев? Хочу пояснить, что в Федеральной налоговой службе созданы подразделения как внутреннего, так и досудебного аудита, о чём уже упоминалось. И если функции первых – это внутренний аудит, это внутриведомственный контроль и надзор, то отделы досудебного аудита рассматривают заявления и жалобы на акты ненормативного характера, действий или бездействия должностных лиц. И основная идея концепции досудебного аудита, это как раз оперативное устранение причин возникновения жалоб и оперативное реагирование на выявленные нарушения. То есть это как раз проверки, служебные расследования в отношении этих граждан. Они забирают определённую работу у комиссий.

Иногда можно услышать обвинения в адрес ФНС, что внутренняя служба аудита, наверное, выполняет несколько формальную роль и не может объективно рассматривать жалобы плательщиков. Я с этим не могу согласиться, поскольку статистика говорит сама за себя. В настоящее время внутренний аудит, что центрального аппарата, что территориальных органов, удовлетворяет примерно 40 процентов жалоб плательщиков, обращений граждан, в том числе и на действия и бездействия налоговых органов. Кроме того, в ещё в августе 2008 года ФНС приняла единый стандарт обслуживания налогоплательщиков. И главная задача, решаемая этим документом: чёткая регламентация основных процедур взаимодействия налоговых органов и налогоплательщиков, описание самих процедур, определение сроков выполняемых действий, закрепление параметров оказываемых услуг, установление временных нормативов и так далее. По нашему мнению, такое подробное регламентирование процесса общения между налогоплательщиком и налоговым инспектором в значительной мере снижает коррупционный элемент.

За время работы комиссии в налоговых органах созданы и функционируют общедоступные информационные сайты, на которых созданы разделы, посвящённые работе комиссии. В данных разделах 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 адрес и адреса электронной почты, по которым может направляться информация для рассмотрения комиссии, график работы и номера телефонов доверия Федеральной налоговой службы России.

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

Во многих территориальных органах, не знаю, насколько часто вы там бываете, можно заметить ящики для жалоб, анонимных жалоб и обращений налогоплательщиков. Создана некая возможность, чтобы руководитель налогового органа получил представление, насколько хорошо работают его инспекторы.

В 2008, в 2009-м году в рамках проведения мероприятий по предотвращению противоправных действий и организации противодействия коррупции дополнительно Федеральной налоговой службой было организовано повышение квалификации более чем 650 руководящих работников налоговых органов по программе «Основы обеспечения экономической безопасности России и противодействия коррупции».

Таким образом, в Федеральной налоговой службе организована и ведётся целенаправленная работа по реализации положений Федеральной программы реформирования и развития системы государственной службы Российской Федерации. При этом свою основную задачу мы видим в том, чтобы сделать работу комиссий действующей, неформальной, чтобы работники налоговых органов прислушались к мнению комиссии и взаимодействовали, и сотрудничали с ней.

Спасибо за внимание.

Южаков В. Н.,

директор Департамента административной реформы Центра стратегических разработок

Выступление на заседании «круглого стола» на тему «Урегулирование конфликта интересов на государственной гражданской службе», проведённого Комитетом Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике

20 октября 2009 года

Уважаемые коллеги! Вы, наверное, все хорошо помните, что институт урегулирования конфликта интересов задумывался и создавался в надежде на то, что он будет мощным механизмом профилактики коррупции. Именно не вообще антикоррупционным механизмом, а механизмом профилактики коррупции. Эти ожидания связывались прежде всего с тем, что в результате его применения станет в принципе невозможным или резко сократится возможность совершения действий, принятия решений на должностях государственной службы, которые могли бы находиться под влиянием личных интересов, то есть фактически в личных интересах государственного служащего. Именно в таком качестве этот механизм используется во всех странах, где он создаётся.

Вот если оценивать с этой точки зрения работает или не работает этот механизм, стал ли он таким, как мы ожидали, наверное, можно сделать вывод, в том числе из того положительного опыта, о котором Елена Викторовна (Е. В. Козлова) говорила, что всё-таки в этом качестве механизм пока ещё неэффективен. И неэффективен прежде всего потому, что, на мой взгляд, люди, которые отвечают за такую работу, нарушение требований по предотвращению, выявлению и урегулированию конфликтов интересов, не воспринимают в большинстве случаев дисциплинарные проступки как требующие или влекущие неотвратимое дисциплинарное взыскание. Это вовсе не означает, что тут нужно делать акцент на репрессиях и так далее, но просто для того, чтобы механизм работал в профилактических целях, он всё равно должен иметь и эту составляющую дисциплинарного взыскания.

О том, что именно так воспринимается этот механизм, эти требования, говорят и такие факты, которые отражают общую позицию. Когда Президент Российской Федерации, оценивая признаваемый им конфликт интересов одного из высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (правда, он не государственный служащий, а лицо, занимающее государственную должность, но

суть от этого не меняется), говорит о том, что, ну да, здесь конфликт интересов, но это вопрос этический, и отсюда следует, что последствия-то здесь, соответственно тоже вытекающие из того, что это этический вопрос. И похоже, что это не оговорка, именно такая позиция, которая, к сожалению, и самим нашим законодательством поддерживается.

На мой взгляд, для того чтобы этот механизм работал как эффективный механизм профилактики и коррупции, необходимо прежде изменить эту ситуацию, то есть добиться того, чтобы нарушение требований законодательства по предотвращению, выявлению и урегулированию конфликтов и интересов однозначно воспринимались как дисциплинарные проступки и, соответственно, влекли неотвратимо адекватные дисциплинарные взыскания.

Для того чтобы это было так, на мой взгляд, само законодательство нуждается в некоторых уточнениях. И прежде всего было бы полезно в этой связи прямо в статье 15 закона о государственной гражданской службе (я буду говорить только о нём), по аналогии должны быть такие же вещи предприняты и в отношении других регулирующих эти вопросы законов.

На мой взгляд, необходимо прямо указать, что одной из основных обязанностей государственного служащего является предотвращение и выявление урегулирования конфликта интересов. Пока этого не будет, всё время будут возникать сомнения, к сожалению, у правоприменителей: а является ли это, собственно, должностной обязанностью и нарушение является ли должностным проступком?

Второе, что нужно сделать, на мой взгляд, – это уточнить признаки конфликта интересов. На сегодняшний момент мы все хорошо знаем, что основным признаком конфликта интересов является влияние или возможность влияния, личная заинтересованность, ну и так далее, не буду продолжать. А в чём это влияние проявляется и как его предметно обнаружить? В этом возникает всё время проблема. Закон мог бы прямо установить, в чём проявляется это влияние, не исчерпывающий, не закрытый список, но установить главный признак этого влияния. А главным таким признаком, и это общепризнано, там, где работают с институтом конфликта интересов, является возможность принятия решений и совершения действий в отношении объектов личной заинтересованности. То есть близких родственников и свойственников, предпринимательских организаций, где есть какой-либо интерес, некоммерческих организаций и вообще всех лиц – физических, юридических, в отношении кого у государственного служащего есть какие-либо обязательства.

И этот признак вполне можно было бы установить в статье 18 или в статье 19. В статье 18, когда речь как раз идёт о требованиях к служебному поведению и где говорится о требовании не совершать действия, связанные с влиянием, и так далее, прямо уточнить, что здесь такое влияние является признанным, признаваемым, в том числе тогда, когда государственный гражданский служащий может, вернее,

его решения и действия могут быть приняты в отношении объектов публичной заинтересованности.

Я не предлагаю конкретную формулировку, хотя это можно было бы сделать, но я думаю, что формат «круглого стола» не обязывает к этому, а дальнейшая работа могла бы эту формулировку помочь обозначить.

Далее, на мой взгляд, обязательным для дальнейшего развития этого механизма является введение прямого запрета в статье 17, если говорить о законе о гражданской службе, как раз принимать решения, совершать действия в отношении объектов личной заинтересованности. Эта статья вполне логично могла бы включать эту норму, и это бы как раз позволяло понимать, а что является нарушением конфликта интересов. Прежде всего, это нарушение этого запрета.

Пока, к сожалению, для большинства тех гражданских служащих, с кем приходится общаться и кто занимается организацией этой работы, требования урегулирования конфликта интересов вовсе не означают запрета на принятие решения и совершения действий в ситуации конфликта интересов. Пока этого не будет, эти нормы будут именно нормами из сферы этики. А как известно, это вовсе не означает, что они не этические нормы. Но это означает, что, как большинство этических норм, они действуют тогда, когда подтверждены правом, начиная с нормы «не убий».

Далее, я уже говорил о том, что нужно уточнить состав обязательной информации, которая должна представляться государственным служащим. Мы когда-то пытались назвать этот проект закона «Кодекс служебного поведения государственных служащих. Декларация конфликтов интересов».

Ну, наверное, декларация конфликтов интересов – слишком сильно, вполне достаточно в соответствии с действующим законодательством назвать это сведениями о конфликте интересов или сведениями о личной заинтересованности. Я уже перечислил те пункты, которые туда должны войти. И здесь, очевидно отличие, которое существует от декларации об имуществе, и так далее. Это отличие, прежде всего, состоит в том, что эти сведения должны представлять все государственные госслужащие.

В этих сведениях нет нужды в конкретике: объём акций, сколько акций, сколько что стоит или какие там машины у тебя, это всё не важно абсолютно. Здесь важно просто указать, что этот интерес есть, – значит подписаться при этом, что ты понимаешь, что ты не будешь совершать. И в твои полномочия не входит совершение действия, принятие решения в отношении этих объектов личной заинтересованности. И главное, что эти сведения, в отличие от декларации о конфликтах интересов, должны быть абсолютно публичными. А это означает, что их можно всегда проверить, – всё ли здесь заявлено, все ли интересы заявлены и не совершаются ли действия в отношении этих объектов. И нет тогда нужды проводить тотальную проверку всех этих сведений, всегда найдутся те, кто подскажет о нарушениях, о сокрытии какой-то информации.

И, наконец, о неотвратимости дисциплинарного взыскания. Понятно, что здесь есть общая проблема в законодательстве о гражданской службе, когда соответствующая статья о дисциплинарных взысканиях говорит о том, что руководитель вправе принять решение о дисциплинарном взыскании в случае обнаружения дисциплинарного проступка.

Понятно, что здесь должна быть норма «обязан принять решение», если обнаружено. Какое решение – это второй вопрос, это его полномочия, его компетенция, но обязан принять эти решения. Даже если не менять эту норму в целом, то в отношении нормы о конфликте интересов, для того чтобы они работали, либо в статье о дисциплинарных взысканиях, либо в статье 37 «О расторжении служебного контракта по инициативе представителя нанимателя, необходимо установить это требование в модальности «обязан».

Руководитель обязан принять решение о расторжении контракта по инициативе нанимателя в случае, если гражданский служащий неоднократно (здесь расшифровано, что это означает) допускает нарушение требований о конфликте интересов. Можно ограничить не вообще требования о предотвращении урегулирования конфликта интересов, а конкретно: о нарушении запрета на принятие решений, совершение действий в ситуации конфликта интересов.

Я думаю, что в этом случае институт урегулирования конфликтов интересов действительно станет механизмом, который реально будет обеспечивать профилактику коррупции, станет «Становым хребтом», если угодно, решения этой задачи.

Спасибо большое.

Астанин В. В.,

проректор Российской правовой академии
Министерства юстиции России

Выступление на заседании «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

Я хотел бы остановиться на ключевых проблемах, которые могут оцениваться как препятствие для реализации антикоррупционного потенциала института урегулирования конфликта интересов, и мне позволяет это сделать одно обстоятельство.

Тема конфликта интересов становится модной, расхожей и традиционной в обсуждении (только и всего), и, может быть, на долгое время. Я занимаюсь исследованием вопросов урегулирования конфликта интересов на профессиональной основе, и это обстоятельство позволяет или даёт мне возможность видеть проблемы в системе. Я отмечу только главные.

Первое. Когда мы говорим о задачах комиссии по урегулированию конфликта интересов, то неминуемо сталкиваемся с тем, что к предмету и деятельности в соответствии с Положением, утверждённым Указом Президента Российской Федерации от 3 марта 2007 года, отнесена ограниченная выборка требований, которые предъявляются к служебному поведению государственных гражданских служащих. Для целей обеспечения деятельности комиссии использован механизм корреспондирования к одной-единственной статье Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Это статья 18. И если мы внимательно ознакомимся с этой статьёй, с её содержанием, то увидим, что она определяет только общие требования к служебному поведению. И такой подход нельзя признать сполна эффективным, если мы подразумеваем достижение целей противодействия коррупции, потому, что в такой ситуации камуфлируются, а фактически исключаются из предмета внимания комиссии иные антикоррупционные по содержанию требования запрета, ограничения обязанностей гражданских служащих, которые возникают у них в связи с прохождением службы. И мне непонятно, почему в положении не содержится ссылок на статьи 15, 17. Именно там прописаны запреты на участие госслужащих в предпринимательской деятельности. Там определена обязанность госслужащих декларировать сведения о дохо-

дах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. И таким образом комиссия как будто не имеет правовых оснований к разбору этих случаев.

Второе. Если отмечать проблемы предупреждения конфликта интересов, то эти проблемы не решены. Возьмём, к примеру, норму, которая обязывает служащего передать в доверительное управление ценные бумаги, акции, доли участия коммерческих организаций, которыми он владеет. Куда передавать? Неизвестно, да? Как передавать? Неизвестно. То есть на уровне законодательства этот механизм не определён, но мне отрадно. Недавно я узнал, что группа разработчиков под руководством вице-премьера как раз занимается разработкой указа президента. Здесь ошибки нет, потому что в Указе Президента Российской Федерации от 3 марта 2007 года поручено Правительству Российской Федерации разработать указы. Указ, который в том числе предусматривает и механизм передачи в доверительное управление имущества госслужащих. Но пока (я снова подчёркиваю) эти вопросы законодательно не решены. И в данном случае здесь не спасают нормы Гражданского кодекса, которые предусматривают институт доверительного управления. Они не выполняют антикоррупционных целей, потому что в соответствии с ним можно доверительное управление возложить на любое угодное лицо: на жену, на брата, на свата. Основная же цель – использовать механизм доверительного управления, передачи в доверительное управление имущества в целях коррупции состоит в том, чтобы на время прохождения государственной службы заморозить возможности служащего распоряжаться соответственно теми акциями, ценными бумагами или долями участия в уставных капиталах коммерческих организаций.

Хочу отметить, что эти нерешённые проблемы уже порождают самые неблагоприятные последствия. Когда мы провели июньский «круглый стол», в наш адрес приходили обращения от бывших муниципальных и государственных гражданских служащих, которые по решению суда были уволены со службы за неисполнение требований закона о передаче активов в доверительное управление. Возникает вопрос: насколько в этой ситуации виноват служащий, который вследствие законодательных пробелов становится нарушителем законов. И как ему поступать – или распродать активы (некоторые это делают) или переписать их на совершеннолетних детей, поскольку такие возможности предоставляют нынешние нормы федерального закона о противодействии коррупции, который требование о декларировании распространяет только на супругов и несовершеннолетних детей.

Третье. До сих пор на уровне методических рекомендаций нет тех, которые были бы едины, распространялись на все органы власти, в которых созданы комиссии. Нет, не разработан пошаговый алгоритм действия членов комиссии. Я знаю, не буду скрывать, скромно промолчал Владимир Николаевич Южаков. Он как раз в рамках Федеральной программы развития государственной службы до 2013 года такой пошаговый алгоритм в настоящее время разрабатывает. Заказчиком является Министерство юстиции Российской Федерации. И здесь масса вопросов. Как

оформлять запрос в правоохранительные органы для получения сведений о подтверждении или опровержении фактов конфликта интересов? Как отстранять служащего от исполнения должностных обязанностей, если это исполнение может повлечь конфликт интересов? По каким основаниям давать разрешение на трудоустройство бывшего служащего, если он трудоустраивается в те компании, организации, которые он курировал на службе? Здесь ещё масса вопросов. Достаточным ли уровнем юридических знаний обладают члены комиссии, которые прежде всего, как мне кажется, должны заниматься классификацией деяния, потому что конфликт интересов может иметь самые разные проявления и выступать в виде разных правонарушений: и преступлений, и административных правонарушений, и гражданско-правовых деликтов, и дисциплинарных проступков. И здесь возникают риски, связанные с появлением ошибок. Например, в тех случаях, когда уголовное преступление будет оценено как конфликт интересов и комиссия посчитает возможным урегулировать этот конфликт интересов без передачи материалов в правоохранительные органы. А такие факты уже встречаются.

Когда мы готовились к «круглому столу», мы запрашивали информацию из органов прокуратуры, и в одной из областей, я не буду называть эту область, глава службы «Аэронавигация» продавал карты воздушных маршрутов без согласования с органами Федеральной службы безопасности через фирму своего сына. И, конечно, здесь, в этой ситуации, нет ничего удивительного, что у нас частные самолёты терпят часто катастрофы в небе.

Чередa этих вопросов и их неразрешение создают гору препятствий, которые не позволяют эффективно использовать институты урегулирования конфликта интересов. И эти препятствия, я думаю, можно устранять, применяя системный законодательный подход.

И я, завершая, хотел бы обратить ваше внимание на одну картинку. Когда мы говорим о конфликте интересов, то мы, отмечая проблемы законодательного регулирования этого института, разрешения, говорим о том, что есть две нормы в федеральном законе о гражданской службе, и есть две нормы, 12 и 13 статья в Федеральном законе «О противодействии коррупции». Соответственно, в законе о муниципальной службе есть. При этом выскажу такое соображение. Институт урегулирования конфликта интересов – это целое специальное направление предупреждения профилактики и коррупции. И, может быть, стоит пойти по пути, когда этот путь аналогичен тому, когда был принят федеральный закон об антикоррупционной экспертизе законодательства, потому что сначала появились два постановления правительства, касающиеся экспертизы проектов нормативно-правовых актов, потом в июле появился федеральный закон. Я думаю, что мы сейчас занимаемся латанием дыр, отмечаем эти дыры в законодательстве, предлагаем, но должны понимать, что это очень серьёзно и, главное, это трудоёмкая работа, то есть мы можем и не справиться. Если пойти по пути создания проекта федераль-

ного закона, пусть он будет называться «Об урегулировании конфликта интересов на государственной и муниципальной службе», тогда мы в данном случае сократим тот дефицит времени, те проблемы, которые проявляются. Я думаю, что этим должно заниматься не Министерство здравоохранения и социального развития, а правотворческие инициативы должны проявить, комитеты которые заявляют сейчас об остроте этой проблемы. Вот мои предложения.

Спасибо.

Сергеева Г. И.,

заместитель председателя Комитета
Государственной Думы по делам Феде-
рации и региональной политике

Выступление на парламентских слуша-
ниях на тему «Повышение эффектив-
ности государственной службы», про-
ведённых Комитетом Государственной
Думы по делам Федерации и регио-
нальной политике

15 апреля 2010 года

Добрый день, уважаемые участники парламентских слушаний! В соответствии с Федеральной программой «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации» (2009–2013)» – повышение эффективности государственной службы и результативности профессиональной служебной деятельности является необходимым условием завершения реформирования системы государственной службы.

Это направление в первую очередь предполагает совершенствование правового регулирования, основной целью которого должно стать усиление мотивации служащих к эффективному исполнению должностных обязанностей. Актуальные задачи этого процесса связаны прежде всего со всесторонним анализом правоприменительной практики, разработкой предложений, направленных на устранение пробелов и противоречий отдельных положений действующего законодательства, подготовкой новых нормативных правовых актов, обеспечивающих реализацию действующих законов.

В соответствии с концепцией реформирования в 2003 и 2004-м годах были приняты федеральные законы «О системе государственной службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Эти законы создали основы единой системы государственной службы, заложили правовые, организационные и экономические принципы её функционирования. Их принципиально новые правовые нормы в своё время сформировали реальные предпосылки для регламентации эффективной деятельности гражданских служащих, установили возможность оплаты труда отдельных категорий служащих в зависимости от показателей эффективности и результативности служебной деятельности, законодательно закрепили периодичность профессиональной подготовки, определили антикоррупционные механизмы, установили порядок работы с кадровым резервом и так далее.

Это значительный шаг вперед. Однако далеко не все методы регламентации деятельности государственных служащих получили широкое применение, а предусмотренные законодательством механизмы стимулирования служащих к исполнению обязанностей государственной службы на высоком профессиональном уровне реализованы не в полной мере. Причин много. Это и недостаточная ориентированность на результативность труда, на достижение целей и приоритетов государственных органов, и отсутствие научно обоснованной и апробированной методики применения норм законодательства о государственной службе. К тому же существенно изменилась законодательная база, обеспечивающая бюджетную, административную, судебную реформы, а также другие преобразования в области государственного строительства. Да и практика применения выявила пробелы и противоречия отдельных положений федерального законодательства. Поэтому, по нашему мнению, редакция нормативных правовых актов нуждается в оперативном совершенствовании.

Как известно, в федеральный закон о гражданской службе уже внесён ряд изменений. Они касаются установления дополнительных ограничений на гражданской службе. Решена проблема «разночтения» при установлении наименований классов чин федеральной гражданской службы и гражданской службы субъекта Федерации.

Ведется реформирование правовых основ военной службы. В рамках приведения в соответствие с новым законодательством о государственной службе в положения действующих законов № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» и № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» внесено более 70 поправок. В целях создания правоохранительной службы осуществляется разработка проекта Федерального закона «О правоохранительной службе Российской Федерации». Совершенствование правовых норм – это процесс объективно необходимый, поэтому хотелось бы подробнее остановиться на отдельных вопросах, требующих скорейшего разрешения.

Прежде всего обратимся к положениям Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации». Отставание реформирования военной и правоохранительной службы от гражданской не позволило завершить создание комплексной нормативной правовой базы государственной службы, а следовательно, обеспечить соотносительность основных условий и размеров оплаты труда, основных государственных социальных гарантий, включая пенсионное обеспечение и установление ограничений и обязательств при прохождении государственной службы различных видов. Отдельно хотелось бы подчеркнуть необходимость разработки акта, направленного на унификацию прохождения различных видов государственной службы, устанавливающего порядок присвоения и сохранения классов чин федеральной гражданской службы, соотношение классов чин гражданской службы и воинских и специальных званий, классов чин правоохранительной службы.

До сих пор не приняты федеральные законы, регламентирующие государственное пенсионное обеспечение, обязательное государственное страхование жизни и здоровья, а также медицинское страхование. Не реализованы и положения закона о формировании системы управления государственной службой. Это негативно отражается на статусе, на престижности и мотивации, а следовательно, и на эффективности государственной службы.

Если говорить о гражданской службе, то требуют реформирования положения, устанавливающие порядок формирования кадрового резерва, заключения срочного служебного контракта, проведения конкурсных процедур, регулирующих систему денежного содержания государственных служащих, механизм предупреждения коррупции и разрешения конфликта интересов на государственной гражданской службе, и некоторые другие вопросы.

Предполагается широкое применение системы показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданских служащих. В законе о гражданской службе заложены два вида показателей: обобщенные и специфические. Обобщенные утверждаются Президентом и Правительством Российской Федерации, специфические – правовым актом государственного органа в соответствии с особенностями его задач и функций. В соответствии с частями 14-17 статьи 50 закона может устанавливаться особый порядок оплаты труда гражданских служащих в зависимости от этих показателей. Они должны быть включены в должностные регламенты. Однако соответствующий Указ Президента Российской Федерации на сегодняшний день ещё не издан и содержание должностных регламентов, позволяющих упорядочить обязанности служащих, замещающих различные категории, остаётся актуальной проблемой. Вызывает сложности и обеспечение соотнесения должностных регламентов с административными регламентами исполнения государственных функций или предоставления государственных услуг. По мнению многих экспертов, представляется крайне сложным на уровне обобщенных показателей выработать единообразный подход к прохождению государственной гражданской службы в различных органах государственной власти. Понятие «должностной регламент» не раскрывается в федеральном законе. Оно лишь упоминается в пунктах 2 и 7 части 2 статьи 47 в части указания на то, что в должностной регламент включаются должностные обязанности, права и ответственность гражданского служащего за ненадлежащее исполнение должностных обязанностей в соответствии с административным регламентом государственного органа, перечень государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям в соответствии с административным регламентом государственного органа. В настоящее время в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)» ведётся активная работа исполнительных

органов государственной власти по разработке и утверждению административных регламентов. Вместе с тем, исходя из содержания Указа Президента № 314 «О системе и структуре федеральных органов государственной власти» и пункта 7 части 2 статьи 47 федерального закона, можно говорить о возможности применения термина «административный регламент» к законодательным (представительным) органам государственной власти в тождественном его понимании. Законодательные органы, осуществляя представительную, законодательную и контрольную функции в силу своей специфики, не оказывают услуг гражданам и организациям. Поэтому возникает необходимость изучения вопроса об уточнении редакции названных норм.

Требуют совершенствования положения федерального закона о порядке формирования кадрового резерва. Необходимо внести соответствующие изменения в статью 64 федерального закона № 79-ФЗ, включив в неё все основания пополнения кадрового резерва. Также важно определить статус лица, включённого в кадровый резерв. Это касается как гражданина, участвовавшего в конкурсе, так и гражданского служащего, уже замещающего должность гражданской службы. Непонятно, на какой срок лицо может быть включено в кадровый резерв, какие в этом случае у него права и обязанности, каковы также обязанности у государственного органа в отношении указанного лица. Вызывает вопросы и норма, связанная с освобождении гражданского служащего от замещаемой должности в связи с дисциплинарным взысканием и включением его в кадровый резерв для замещения иной должности.

В соответствии со статьёй 60 федерального закона одним из приоритетных направлений формирования кадрового состава гражданской службы является ротация гражданских служащих. Ротация могла бы позволить оперативно маневрировать имеющимися кадровыми ресурсами, прежде всего резервом руководящих кадров. Вместе с тем до настоящего времени правовые основы этого механизма не нашли своего нормативного закрепления.

Есть вопросы и по процедуре заключения контракта. Частью 2 статьи 25 федерального закона предусмотрено, что срочный служебный контракт на срок от одного года до пяти лет заключается, если иной срок не установлен настоящим законом. Вместе с тем частью 4 данной статьи предусмотрено заключение срочного служебного контракта в случае замещения должности гражданской службы на период отсутствия гражданского служащего, замещения должности гражданской службы в государственном органе, образованном на определенный срок или для выполнения определенных задач и функций. Анализ случаев заключения срочного контракта позволяет сделать вывод, что срок срочного служебного контракта может быть менее 1-го года.

Выявились отдельные проблемы, связанные с установлением полномочий субъектов Федерации в сфере регулирования вопросов гражданской службы. Так,

неоднозначно регулируется порядок самостоятельного решения субъектами вопросов оплаты труда служащих органов государственной власти. Согласно статье 26³ Федерального закона № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» включение в федеральные законы положений, которыми определяются объём и порядок осуществления расходов из бюджета субъекта Федерации, не допускается. Вместе с тем Бюджетный кодекс (пункт 3 статьи 130) запрещает субъектам Российской Федерации, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в течение двух из трёх последних отчетных финансовых лет превышала 20 процентов объёма собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, превышать установленные Правительством Российской Федерации нормы формирования расходов на оплату труда гражданских служащих субъекта Российской Федерации и (или) содержание органов государственной власти субъекта Федерации.

Кроме того, хотелось бы обратить внимание ещё на один аспект. В настоящее время рядом федеральных законов субъектам Российской Федерации переданы отдельные государственные полномочия Российской Федерации в различных сферах деятельности. В соответствии с федеральным законодательством назначение руководителей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, реализующих переданные полномочия, должно осуществляться высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, как правило, по согласованию с федеральными органами исполнительной власти, координирующими и контролирующими соответствующие сферы деятельности. Федеральные органы исполнительной власти определяют порядок согласования кандидатур для назначения на должность руководителей органов исполнительной власти субъектов, осуществляющих переданные полномочия. В соответствии со статьей 22 закона о гражданской службе поступление гражданина на службу или замещение гражданским служащим другой должности осуществляется по результатам конкурса. Перечень оснований, при которых конкурс не проводится или может не проводиться, является исчерпывающим и не предусматривает такого основания, как назначение высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) по согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти руководителя органа исполнительной власти субъекта Федерации, осуществляющего переданные полномочия. При этом ни федеральными законами, ни порядками согласования кандидатур для назначения на должность руководителей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия, утверждёнными федеральными органами исполнительной власти, не предусматривается взаимо-

связь между процедурой проведения конкурсов на должности руководителей органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия, и процедурой согласования федеральными органами исполнительной власти кандидатур на должности руководителей указанных органов. Федеральные государственные органы имеют разные точки зрения по разрешению данной ситуации. Кроме того, законодательно не определены правовые последствия отказа федерального органа исполнительной власти в согласовании представленной кандидатуры руководителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего переданные полномочия. В этой связи полагаем целесообразным нормативными правовыми актами федерального уровня устранить неопределенность.

В конце 2008 года был принят Федеральный закон № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Его нормы внесли ряд новых правовых механизмов, уточняющих понятие конфликта интересов, и предложили новые пути его разрешения. Однако возникла определённая коллизия между его положениями и нормами сформированного ранее законодательства о гражданской службе. Это осложняет правоприменение и, следовательно, существенно тормозит работу по противодействию коррупции, что, в свою очередь, влияет на эффективность государственной службы. Поэтому в целях единообразного толкования и применения законодательства требуется в возможно более короткие сроки привести в соответствие положения закона о гражданской службе, устанавливающие порядок урегулирования конфликта интересов и определяющие понятия конфликта интересов и личной заинтересованности, с нормами закона о противодействии коррупции.

Все вышесказанное не только затрудняет процесс реализации закона, но и вынуждает субъекты Федерации принимать региональные нормативные акты, не дожидаясь вступления в силу федеральных. Такое положение не только препятствует повышению эффективности, но и несёт ряд негативных последствий. Поэтому предлагаем в ближайшее время принять необходимые меры по совершенствованию правовой базы, которые позволят завершить качественное преобразование системы государственной службы, оптимизировать её организацию и функционирование на основе установленных принципов, внедрить на государственной службе современные кадровые, информационные, образовательные и управленческие технологии. У меня всё.

Спасибо.

Сигуткин А. А.,

Руководитель Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

Выступление на парламентских слушаниях на тему «Повышение эффективности государственной службы», проведённых Комитетом Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике

15 апреля 2010 года

Спасибо большое за приглашение и предоставленную возможность высказать по данной проблематике точку зрения Аппарата Государственной Думы.

Я не буду повторяться, но на ряд аспектов мне хотелось бы или обратить внимание, или раскрыть их на примерах детальнее.

Докладчик упоминала административный регламент. Например, в Государственной Думе на основании федерального закона даже было внесено в Регламент Государственной Думы требование Аппарату Государственной Думы разработать и представить Регламент. В течение года шла работа, мы убедили, что нельзя Аппарату Государственной Думы иметь Регламент, потому что он создан для обеспечения деятельности Государственной Думы и вся работа Аппарата зависит, собственно говоря, от деятельности самой Государственной Думы.

В Аппарате Государственной Думы действует следующая система обеспечения эффективности государственной службы и стимулирования результативности профессиональной служебной деятельности гражданских служащих, основанная на Федеральном законе № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон).

В соответствии с частью 2 статьи 47 федерального закона показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего включаются в должностные регламенты гражданских служащих. Учитывая это положение, в Аппарате Государственной Думы распоряжениями Руководителя Аппарата Государственной Думы от 29 марта 2006 года № 2-141 и № 2-142, утверждающими примерные должностные регламенты и методические рекомендации по их разработке, предусмотрено, что в должностные регламенты гражданских служащих Аппарата Государственной Думы в зависимости от должностных обязанностей включаются количественные и качественные показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности. При этом показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятель-

ности гражданского служащего подразделяются на общие (применяемые для всех гражданских служащих Аппарата Государственной Думы) и специальные (определяемые в соответствии с задачами и функциями структурного подразделения Аппарата Государственной Думы и функциональными особенностями замещаемой гражданским служащим должности гражданской службы).

С результатами служебной деятельности в Аппарате Государственной Думы связана предусмотренная положением об оплате труда система премирования. Так, гражданским служащим выплачиваются следующие премии:

1) премия за выполнение особо важных и сложных заданий по обеспечению деятельности Государственной Думы по результатам работы в течение определённого периода. Размер премии носит дифференцированный характер и зависит от личного вклада гражданского служащего Аппарата Государственной Думы в выполнение особо важных и сложных заданий при решении задач, стоящих перед соответствующим структурным подразделением Аппарата Государственной Думы, по обеспечению деятельности Государственной Думы. Руководитель структурного подразделения Аппарата Государственной Думы в пределах выделенного фонда премирования гражданских служащих этого подразделения готовит предложения по установлению гражданским служащим структурного подразделения размеров премий;

2) премия за выполнение конкретного особо важного и сложного задания. Решение о выплате и размере этой премии принимается Председателем Государственной Думы или Руководителем Аппарата Государственной Думы.

Следует обратить внимание, что согласно части 14 статьи 50 федерального закона по отдельным должностям гражданской службы может устанавливаться особый порядок оплаты труда гражданских служащих, при котором оплата труда производится в зависимости от показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности, определяемых в срочном служебном контракте. Однако обобщенные показатели эффективности и результативности деятельности государственных органов, принятия и исполнения управленческих и иных решений, а также правового, организационного и документационного обеспечения исполнения указанных решений, общие для государственных органов и гражданских служащих, которые должны утверждаться соответственно Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации, до сих пор не утверждены.

Здесь затрагивался вопрос о кадровом резерве. Я хочу остановиться только на тех вопросах, которые не были освещены. Положение о кадровом резерве на гражданской службе, уже говорилось, до сих пор не утверждено. Сами положения федерального закона, касающиеся кадрового резерва, содержат ряд нестыковок и противоречий. Я как руководитель Аппарата в этом году столкнулся напрямую с этой нормой. Три сотрудника Аппарата допустили действия, близкие, как мне кажется, к коррупционным, при осуществлении закупок. Я всех освободил от занимаемых должностей. И в соответствии с законом, я обязан их зачислить в кадровый резерв. Но я это сделал. Они го-

ворят – хорошо, мы согласны на это, мы будем находиться в кадровом резерве. Сроки нигде не определены. Какой статус имеет такой человек? Я не знаю. Он должен иметь удостоверение, как государственный гражданский служащий, где должна быть записана его должность. Какой статус у этого человека? Какое ему выдать удостоверение? Какие деньги ему платить? Никакие эти вопросы не определены. Наверное, эта норма всё-таки требует уточнения. Если человека освобождают от должности по дисциплинарным основаниям, о каком кадровом резерве может идти речь?

Следующее. О количестве граждан, которые включаются в кадровый резерв на одну должность. Сколько там может быть? Нигде такой нормы не прописано.

О критериях отбора кандидатов на должность государственной гражданской службы – уже об этом говорили тоже. Также не урегулирован вопрос.

В соответствии с пунктом 4 части 2 статьи 60 федерального закона формирование и эффективное использование кадрового резерва на конкурсной основе определено в качестве приоритетного направления формирования кадрового состава гражданской службы. Кадровый резерв должен представлять собой один из важнейших механизмов, позволяющих осуществлять эффективную расстановку гражданских служащих и граждан по соответствующим должностям гражданской службы. Однако предусмотренное частью 8 статьи 64 федерального закона положение о кадровом резерве на гражданской службе также до сих пор не утверждено, а положения федерального закона, касающиеся кадрового резерва, содержат ряд нестыковок и противоречий. Так, в статье 48 федерального закона предусмотрено включение гражданского служащего в кадровый резерв по результатам аттестации, хотя такая норма статьей 64 «Кадровый резерв на гражданской службе» не установлена. Не ясно, как применять положение части 10 статьи 58 о включении в кадровый резерв при освобождении от замещаемой должности в связи с дисциплинарным взысканием.

Кроме того, требуют законодательного решения следующие вопросы:

- о времени нахождения гражданина в кадровом резерве;
- о количестве граждан, включаемых в кадровый резерв на одну должность государственной гражданской службы;
- о возможности осуществления ротации внутри кадрового резерва среди граждан, включённых в кадровый резерв на должности государственной гражданской службы с аналогичными должностными обязанностями;
- о критериях отбора кандидатов на должность государственной гражданской службы при проведении конкурса на формирование кадрового резерва;
- о форме списочного состава кадрового резерва государственного органа.

Предлагается внести изменения в статью 34 федерального закона, дополнив её нормами, устанавливающими процедуру оформления расторжения служебного контракта по соглашению сторон.

Федеральный закон не определяет конкретные основания и порядок расторжения служебного контракта по соглашению сторон, а также форму соглашения сторон.

В то же время принципиальным условием расторжения служебного контракта в таком случае является взаимное соглашение двух сторон – представителя нанимателя и гражданского служащего, добровольное их волеизъявление, выраженное в любой не противоречащей законодательству форме. Доказательствами наличия такого соглашения, как показывает судебная практика, могут являться заявление гражданского служащего об увольнении его с определённой даты, согласованное с представителем нанимателя, обходный лист, акт приема-сдачи гражданским служащим материальных ценностей и другие документы, подтверждающие волеизъявление сторон на прекращение служебного контракта. Необходимо отметить, что отсутствие правового регулирования процедуры расторжения служебного контракта по данному основанию, порядку оформления соглашения влечёт обоснованные вопросы как у представителей кадровых служб государственных органов, так и у самих гражданских служащих, в результате порождает недопонимание сторон и, соответственно, судебные споры. В связи с этим достижение договоренности между гражданским служащим и представителем нанимателя о прекращении служебного контракта по соглашению сторон должно оформляться в письменной форме. Федеральным законом не предъявляется специальных требований к оформлению соглашения о прекращении служебного контракта, вместе с тем целесообразно оформлять его отдельным документом (соглашением) с указанием в нем даты, с которой служебный контракт прекращается. Если расторжение служебного контракта по соглашению сторон обусловлено какими-либо взаимными обязательствами, то это также необходимо отразить в данном документе. Такой документ должен быть подписан обеими сторонами. В случае возникновения спора о законности прекращения служебного контракта по данному основанию, он может быть предъявлен в качестве доказательства правомерности увольнения гражданского служащего с гражданской службы по соглашению сторон. Заключив соглашение о прекращении служебного контракта, стороны не вправе в одностороннем порядке изменить или отменить его. Аннулирование договоренности относительно срока и основания расторжения служебного контракта возможно лишь при взаимном согласии гражданского служащего и представителя нанимателя.

В случае наступления обстоятельств, предусмотренных пунктами 1–4 части 1 статьи 39 федерального закона, на практике возникает вопрос о том, каким образом осуществляется материальное обеспечение гражданского служащего, не уволенного с гражданской службы, в течение сроков, указанных в частях 3 и 4 статьи 39, сохраняется ли за ним среднее денежное содержание по ранее замещаемой должности или же идёт речь об оплате труда как при простое.

Необходимо дополнить статью 25 «Служебный контракт» положением о перезаключении срочного служебного контракта на срок длительностью менее 1 года. Необходимость принятия данной поправки вызвана следующим обстоятельством. В соответствии с Федеральным законом «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федера-

ции» депутаты Государственной Думы имеют право давать свои представления на оформление кандидатур помощниками депутата Государственной Думы по работе в Государственной Думе по срочному служебному контракту, то есть федеральными государственными гражданскими служащими категории «помощники (советники)» в любое время до окончания срока своих полномочий, в том числе и менее чем за год до истечения этого срока. В соответствии с законодательством о государственной гражданской службе такое оформление в настоящее время запрещено.

Небольшой размер пенсии за выслугу лет препятствует нормальному процессу обновления и омоложения кадрового состава аппаратов государственных органов. У значительной части гражданских служащих размер трудовой пенсии перекрывает размер пенсии за выслугу лет, и при выходе на пенсию за выслугу лет они резко теряют в своих доходах, поэтому гражданские служащие заинтересованы как можно дольше находиться на гражданской службе. Во многом это связано с действующей системой оплаты труда, в которой доля размера должностного оклада составляет незначительную часть получаемой гражданским служащим заработной платы, и ограничениями размера пенсии за выслугу лет, установленными Федеральным законом от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации».

Пункт 7 части 1 статьи 18 федерального закона требует соблюдать нейтральность, исключая возможность влияния на свою профессиональную служебную деятельность решений политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций. В то же время в Государственной Думе есть гражданские служащие, в чьи должностные обязанности входит в том числе обеспечение деятельности политических партий и их представителей – депутатов Государственной Думы. К таким государственным гражданским служащим относятся гражданские служащие аппаратов фракций в Государственной Думе и помощники депутатов Государственной Думы, работающие на условиях срочного служебного контракта. Учитывая изложенное, считаю необходимым при совершенствовании законодательства о гражданской службе в этой области предусмотреть исключения из вышеприведенного положения федерального закона.

В рамках обеспечения профессионального развития гражданских служащих в Аппарате Государственной Думы действует система профессионального развития гражданских служащих. Правоприменительная практика в указанной области позволила сделать вывод о том, что законодательство о гражданской службе Российской Федерации уделяет большое внимание профессиональному развитию гражданских служащих.

В целях обеспечения роста научного потенциала гражданских служащих, в чьи служебные обязанности входит проведение исследовательской и аналитической работы по профилю деятельности структурного подразделения на основании заявок депутатов Государственной Думы и руководителей структурных подраз-

делений, Управление государственной службы и кадров рекомендует (организует прикрепление) гражданских служащих в государственные образовательные учреждения высшего профессионального образования и научно-исследовательские учреждения на базе высшего профессионального образования для зачисления на бюджетные места в докторантуру и аспирантуру (соискательство).

В зависимости от поставленных целей за счёт средств федерального бюджета, в том числе выделенных Государственной Думе по разделу «Образование» и реализуемых преимущественно на конкурсной основе в соответствии с заключенными государственными контрактами с образовательными учреждениями, гражданские служащие Аппарата Государственной Думы и помощники депутатов Государственной Думы по работе в Государственной Думе, работающие по срочному служебному контракту, проходят обучение на курсах по различным программам дополнительного профессионального образования (профессиональной переподготовки и повышения квалификации), имеют возможность пройти стажировку в аппаратах парламентов как в пределах Российской Федерации, так и за рубежом. Ежегодно на основании собранных заявок от депутатов Государственной Думы и структурных подразделений Аппарата Государственной Думы Управлением государственной службы и кадров организуется обучение по стандартным программам дополнительного профессионального образования гражданских служащих, а также по профессионально ориентированным программам повышения квалификации, учитывающим специфику деятельности и распорядок работы Государственной Думы. В здании Государственной Думы также регулярно проводятся вводные (адаптационные) семинары и краткосрочные курсы по обучению современным информационным технологиям. На сегодняшний день депутатам Государственной Думы и их помощникам предоставлена возможность ознакомиться с современными информационными технологиями на занятиях в компьютерном классе Государственной Думы по 11-ти учебным программам. Занятия по каждой теме проводятся по мере комплектования групп численностью не менее 15-ти человек по каждой программе.

Кроме того, гражданские служащие Аппарата Государственной Думы и помощники депутатов Государственной Думы могут в режиме самообучения изучить учебные курсы, размещённые в электронной системе дистанционного обучения Государственной Думы (ЭСДО).

Так, в 2009 году в Государственной Думе 13 гражданских служащих получили высшее образование, по образовательным программам повышения квалификации в рамках государственного заказа был обучен 161 гражданский служащий, 354 человека закончили краткосрочные курсы по обучению современным информационным технологиям.

Однако при обеспечении обучения, в частности организации дополнительного профессионального образования гражданских служащих, государственные органы сталкиваются с рядом проблем.

1. В настоящее время существует необходимость внесения изменений в федеральный закон.

А. Часть пятая статьи 62 указанного закона предписывает государственным гражданским служащим проходить повышение квалификации по мере необходимости, но не реже одного раза в три года.

Согласно указанной норме в государственном органе в календарный год повышение квалификации должны пройти не менее одной трети гражданских служащих, что в условиях сокращения финансирования, а также позднего утверждения государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку федеральных государственных гражданских служащих на очередной год, не представляется возможным.

Учитывая изложенное, предлагается частоту прохождения повышения квалификации гражданским служащим изменить с трёхлетнего срока на пятилетний. В случае сохранения трехлетнего срока учитывать в этот период все формы обучения, связанные с профессиональным развитием гражданских служащих, в том числе послевузовское образование (докторантура, аспирантура, соискательство), высшее образование (подготовка, переподготовка), развитие навыков и умений (обучение на различных курсах) и другие.

Б. С целью уточнения требований к образовательным учреждениям профессионального образования, осуществляющим оказание образовательных услуг в области дополнительного профессионального образования гражданских служащих, необходимо исключить из части второй статьи 63 слова «гражданских служащих», так как в настоящее время не разработаны документы, регламентирующие процесс лицензирования образовательных учреждений и научных организаций на осуществление образовательной деятельности по программам дополнительного профессионального образования для гражданских служащих. Кроме того, необходимо учитывать, что часть программ, по которым обучаются гражданские служащие, не несет особой характеристики только для гражданской службы.

Требования о специальных лицензиях не содержатся также и в подзаконных актах, регулирующих дополнительное образование гражданских служащих – Указе Президента Российской Федерации от 28 декабря 2006 года № 1474 и Постановлении Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 года № 362.

В. Предлагаем внести изменения в часть шестую статьи 62 и часть вторую статьи 63 федерального закона путём их дополнения положением об осуществлении профессиональной переподготовки и повышения квалификации гражданских служащих в имеющих соответствующие лицензии и государственные аккредитации научных организациях с целью их приведения в соответствие с пунктом 2 статьи 26 Закона Российской Федерации «Об образовании» и подпунктом 4 пункта 2 статьи 2¹ Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

Эта новация внесена в законы «Об образовании» и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» Федеральным законом от 20 апреля 2007 года № 56-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании», Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и статью 2 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» и Федеральным законом от 1 декабря 2007 года № 308-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам интеграции образования и науки».

Право научных организаций на реализацию учебных программ дополнительного образования закреплено в нормативных правовых документах, регламентирующих выдачу лицензий и аккредитаций.

2. Считаю необходимым рассмотреть вопрос об изложении в новой редакции пунктов 4 и 5 государственных требований к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Российской Федерации, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 года № 362, с целью исключения ограничений по количеству лекционных занятий в образовательной программе, количеству человек в группе при проведении практических занятий при реализации программ дополнительного образования.

Считаю, что положения пункта 4 и 5 указанных требований не соответствуют смыслу статьи 62 закона «Об образовании», дающей значительную самостоятельность образовательным учреждениям в осуществлении образовательного процесса. Ограничения по количеству лекционных занятий и количеству человек в группе при проведении занятий не содержатся ни в одном государственном образовательном стандарте.

Норма о количестве гражданских служащих в учебных группах при проведении практических и семинарских занятий не более 6-ти человек значительно увеличивает нагрузку на учебные заведения и повышает стоимость практически направленных программ дополнительного профессионального образования, поскольку требует дополнительного выделения аудиторий и преподавателей, которая не учитывается в экономических нормативах стоимости 1-го человека-часа занятий (независимо от формы занятия) гражданских служащих, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2008 года № 393 «Об определении размеров стоимости образовательных услуг в области дополнительного профессионального образования федеральных государственных гражданских служащих и ежегодных отчислений на его научно-методическое, учебно-методическое и информационно-аналитическое обеспечение».

С учётом того что различные программы дополнительного профессионального образования в зависимости от продолжительности, вида, тематической направлен-

ности могут иметь различные формы учебных занятий для передачи знаний (при помощи лекций), развития навыков и умений (при помощи практических и других занятий) – установленные ограничения по количеству лекций уменьшают вариативность и гибкость программ дополнительного образования, затрудняют реализацию краткосрочных программ, направленных на актуализацию теоретических знаний, могут привести к значительным трудностям при учёте ранее освоенных гражданскими служащими программ повышения квалификации в программах дополнительного образования большей продолжительности, что предусмотрено пунктами 13 и 19 требований, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации № 362.

3. Необходимо решить вопрос о снятии противоречий в нормативных правовых актах, регулирующих дополнительное образование государственных гражданских служащих (постановления Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 года № 362 и др.), и нормативных правовых актов, регулирующих дополнительное профессиональное образование в целом (приказ Министерства образования России от 18 июня 1997 года № 1221 «Об утверждении требований к содержанию дополнительных профессиональных образовательных программ», постановление Государственного комитета по высшему образованию Российской Федерации от 27 декабря 1995 года № 13 «Об утверждении форм документов государственного образца о повышении квалификации и профессиональной переподготовке специалистов и требований к документам» и др.), а также вопрос о применении формально действующего до настоящего времени Приказа Государственного комитета по высшему образованию Российской Федерации от 25 декабря 1995 года № 1700 «Об утверждении Государственного образовательного стандарта дополнительного профессионального образования (повышения квалификации и переподготовки) федеральных государственных служащих».

4. В настоящее время федеральным законодательством, регулирующим вопросы дополнительного профессионального образования федеральных государственных гражданских служащих, предусмотрено осуществление организации профессионального развития гражданских служащих непосредственно государственными органами за счёт средств государственного заказа. При этом размещение этих средств производится по правилам, установленным в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Основной процедурой размещения заказа на обучение гражданских служащих является открытый конкурс, что требует от участников конкурса – образовательных учреждений – проведения трудовых затратных работ для представления конкурсной заявки. Вместе с тем, чтобы участие в таком конкурсе было оправданным, государственный орган должен составить экономически привлекательный лот, для того чтобы на объявленный конкурс вышли для участия образовательные учреждения и обучение гражданских служащих состоялось. Это особенно трудно реализуемо в государственных органах, в которых проходят гражданскую службу служащие разных профессий,

имеющие различные потребности в профессиональном развитии, зачастую узкоспециализированных, или небольших по штатной численности государственных органах. Кроме того, весь процесс организации конкурса занимает порядка трех месяцев от согласования документации до заключения государственного контракта.

В настоящий момент возникает серьёзное противоречие между необходимостью, с одной стороны, учесть индивидуальные потребности гражданских служащих в обучении, с другой – обеспечить комплектование экономически привлекательных для образовательных учреждений учебных групп.

В результате программы повышения квалификации можно реализовать только на основе обобщенных требований отдельных профессиональных групп к содержанию, срокам и формам обучения. При этом значительно сокращается сам перечень предлагаемых для выбора программ, а организация такого обучения связана с определёнными трудностями, в частности необходимостью отрыва от служебной деятельности не менее 20–30-ти человек одновременно.

Чтобы реализовать заложенный в указе о дополнительном профессиональном образовании несомненно нужный подход об индивидуальных планах профессионального развития гражданских служащих, необходимо внести соответствующие изменения в законодательство Российской Федерации о размещении заказов, учитывающие специфику предоставления образовательных услуг для гражданских служащих. В частности, предлагается законодательно закрепить положение, согласно которому обучение по разным программам не относилось бы к одноименным услугам. В настоящее время Федеральная антимонопольная служба России дает толкование, что образовательные услуги являются одноименными услугами без учёта того, что обучение может проводиться по совершенно разным программам обучения. При таком толковании невозможно заключать договоры на оказание образовательных услуг на сумму, не превышающую установленного Центральным банком Российской Федерации предельного размера расчётов наличными деньгами в Российской Федерации в течение квартала. Решение этого вопроса значительно упростило бы организацию обучения гражданских служащих в рамках, установленных Правительством Российской Федерации экономических нормативах стоимости образовательных услуг по профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке гражданских служащих.

В настоящее время существует необходимость в совершенствовании механизмов доведения государственного заказа до государственных органов, например, путем утверждения росписи непосредственно в федеральном бюджете, поскольку существующая сейчас система утверждения государственного заказа распоряжением Правительства Российской Федерации не даёт возможности обеспечивать обучение гражданских служащих по программам дополнительного профессионального образования в первом полугодии каждого бюджетного периода.

Спасибо.

Содержание

Предисловие	3
Вишняков А. И. Состояние, основные направления и проблемы реализации законодательства государственной гражданской службы в федеральных органах исполнительной власти	5
Петров А. С. Совершенствование законодательства Российской Федерации по вопросам государственной службы	12
Козбаненко В. А. Выступление на научно-практическом семинаре по вопросам реализации законодательства о государственной гражданской службе	19
Киселев В. В. Выступление на научно-практическом семинаре по вопросам реализации законодательства о государственной гражданской службе	28
Усачев В. В. Выступление на расширенном заседании Комитета Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике	36
Анисимов В. М. Выступление на расширенном заседании Комитета Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике	41
Вахидов А. Т. Выступление на расширенном заседании Комитета Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике	46
Сергеева Г. И. Урегулирование конфликта интересов на государственной гражданской службе	50
Тимченко В. С. Урегулирование конфликта интересов на государственной гражданской службе	57
Козбаненко В. А. Выступление на заседании «круглого стола» на тему «Урегулирование конфликта интересов на государственной гражданской службе»	62
Козлова Е. В. О работе комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов в Федеральной налоговой службе	67
Южаков В. Н. Выступление на заседании «круглого стола» на тему «Урегулирование конфликта интересов на государственной гражданской службе»	71
Астанин В. В. Выступление на заседании «круглого стола» на тему «Урегулирование конфликта интересов на государственной гражданской службе»	75
Сергеева Г. И. Выступление на парламентских слушаниях на тему «Повышение эффективности государственной службы»	79
Сигуткин А. А. Выступление на парламентских слушаниях на тему «Повышение эффективности государственной службы»	85

Законодательное обеспечение
совершенствования государственной
гражданской службы: опыт, проблемы

*По материалам парламентских слушаний
и «круглых столов»*

Редактор Сидорова А.Д.
Компьютерная вёрстка Колабин Е.В.

Подписано в печать 01.11.2011 г.
Формат 70×100/16. Печ. л. 6. Печать офсетная.
Заказ № 386. Тираж 500 экз.

Издательство и типография ЗАО «Гриф и К»
300062, г. Тула, ул. Октябрьская, 81-а.