

Маскалева О.С.

Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов: формальные требования и фактический состав

Маскалева Ольга Сергеевна — эксперт Научно-образовательного центра противодействия коррупции, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва, РФ.
E-mail: o.s.maskaleva@yandex.ru
SPIN-код РИНЦ: [1012-9594](https://elibrary.ru/1012-9594)

Аннотация

В статье описываются результаты исследования составов комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, образованных в федеральных государственных органах Российской Федерации. Согласно полученным данным, общее число членов комиссии составляет обычно от 8 до 13 человек, число внешних участников (то есть лиц, не замещающих должности в государственном органе, где формируется комиссия) — от 3 до 5 человек. Требование, чтобы число внешних участников составляло не менее одной четверти от общего числа членов комиссии, выполняется в абсолютном большинстве случаев. Во все комиссии включены представители научных и образовательных учреждений. Достаточно часто в составе присутствуют представители профсоюзов и общественных советов (34 и 33 комиссии соответственно). Согласно оценке профессионального профиля представителей научных и образовательных учреждений, в 34 комиссиях из 68 (50%) имеется хотя бы один представитель, деятельность которого связана с вопросами противодействия коррупции или государственной службы. Дополнительный анализ сведений о представителях научных и образовательных учреждений показал, что около половины представителей направлены Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации и Финансовым университетом при Правительстве Российской Федерации. Только для небольшой части представителей научных и образовательных учреждений изучение вопросов государственной службы или противодействия коррупции является основным направлением профессиональной деятельности. С учетом полученных результатов произведена оценка выполнения федеральными государственными органами формальных требований, установленных к составу комиссии. Рассмотрены основные проблемы, связанные с включением в состав комиссий представителей внешних организаций.

Ключевые слова

Комиссия по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, противодействие коррупции, независимые эксперты, государственная гражданская служба.

Введение

Создание в государственных органах Российской Федерации специализированных комиссий, занимающихся вопросами соблюдения государственными гражданскими служащими требований к служебному поведению, урегулирования конфликтов интересов в государственном органе, было предусмотрено еще первой (оригинальной) редакцией Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ

«О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹. Тремя годами позже был принят ключевой документ, регулирующий процедуры формирования и деятельности комиссий, а именно Указ Президента Российской Федерации от 03.03.2007 № 269². Данным Указом было утверждено Положение о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов (далее — Положение № 1). Указ Президента Российской Федерации от 03.03.2007 утратил силу в связи с принятием Указа Президента Российской Федерации от 01.07.2010 № 821³, которым было утверждено новое положение о комиссиях (далее — Положение № 2).

За прошедшее десятилетие нормативная правовая основа деятельности комиссий претерпела значительные изменения, сложилась практика работы комиссий, появились публикации, посвященные различным аспектам формирования и деятельности комиссий в государственных и муниципальных органах. Это, например, работы Л.В. Андриченко и И.В. Плюгиной⁴, С.Н. Братановского и М.Ф. Зеленова⁵, А.О. Буранок⁶, С.Е. Чаннова⁷, Н.Н. Шуваловой⁸. Среди них отдельно следует выделить

¹ Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в первоначальной ред. и в ред. от 03.07.2016) // Официальный интернет-портал правовой информации [Государственная система правовой информации]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?searchres=&bpas=cd00000&a3=&a3type=&a3value=&a6=&a6type=&a6value=&a15=&a15type=&a15value=&a7type=1&a7from=&a7to=&a7date=27.07.2004&a8=79-%D4%C7&a8type=2&a1=&a0=&a16=&a16type=&a16value=&a17=&a17type=&a17value=&a4=&a4type=&a4value=&a23=&a23type=&a23value=&textpres=&sort=7&x=48&y=12> (дата обращения: 14.10.2016).

² Указ Президента Российской Федерации от 03.03.2007 № 269 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов» // Официальный интернет-портал правовой информации [Государственная система правовой информации]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?searchres=&bpas=cd00000&a3=&a3type=&a3value=&a6=&a6type=&a6value=&a15=&a15type=&a15value=&a7type=1&a7from=&a7to=&a7date=03.03.2007&a8=269&a8type=2&a1=&a0=&a16=&a16type=&a16value=&a17=&a17type=&a17value=&a4=&a4type=&a4value=&a23=&a23type=&a23value=&textpres=&sort=7&x=40&y=15> (дата обращения: 14.10.2016).

³ Указ Президента Российской Федерации от 01.07.2010 № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» (в ред. от 22.12.2015) // Официальный интернет-портал правовой информации [Государственная система правовой информации]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?searchres=&bpas=cd00000&a3=&a3type=&a3value=&a6=&a6type=&a6value=&a15=&a15type=&a15value=&a7type=1&a7from=&a7to=&a7date=01.07.2010&a8=821&a8type=2&a1=&a0=&a16=&a16type=&a16value=&a17=&a17type=&a17value=&a4=&a4type=&a4value=&a23=&a23type=&a23value=&textpres=&sort=7&x=70&y=7> (дата обращения: 14.10.2016).

⁴ Андриченко Л.В., Плюгина И.В. Проблемы регламентации статуса и деятельности комиссий по урегулированию конфликта интересов на муниципальной службе // Журнал российского права. 2014. № 2 (206). С. 59–67.

⁵ Братановский С.Н., Зеленов М.Ф. Специфика правового регулирования деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных и муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов // Российская юстиция. 2011. № 10. С. 52–57.

⁶ Буранок А.О. Исследование проблем истории возникновения и деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов // Известия Самарского научного центра Российской академии

цикл статей П.А. Кабанова, опубликованных в 2012–2013 годах, в которых рассмотрены такие разнообразные вопросы, как порядок вывода членов комиссий из их состава⁹, процессуальные основания и процедуры отмены обязательных решений комиссии¹⁰, ознакомление участников заседания с соответствующими материалами¹¹, прокурорский надзор за созданием и организацией деятельности комиссий¹², а также иные вопросы. Публикации некоторых авторов касаются работы комиссий в конкретных регионах, например, труды И.И. Бикеева и П.А. Кабанова¹³, Л.А. Казаковой¹⁴, А.А. Колдушко¹⁵, И.А. Любимовой¹⁶, Т.В. Морозовой¹⁷. Ряд

наук. 2013. Т. 15. № 5–1. С. 161–171; Буранок А.О. Направления совершенствования деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов // Вестник Международного института рынка. 2015. № 2. С. 14–20.

⁷ Чаннов С.Е. О направлениях активизации деятельности комиссий по урегулированию конфликта интересов // Государственный аудит. Право. Экономика. 2012. № 2. С. 110–116; Чаннов С.Е. Организация деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов на государственной службе // ВВ: Административное право и практика администрирования. 2013. № 5. С. 1–13.

⁸ Шувалова Н.Н. Почему бездействуют комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и конфликта интересов // Государственная служба. 2009. № 2. С. 34–37.

⁹ Кабанов П.А. Основания и порядок вывода членов комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов из их состава // Административное и муниципальное право. 2012. № 3. С. 10–13.

¹⁰ Кабанов П.А. Процессуальные основания и порядок отмены обязательных решений, принимаемых комиссиями по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов // Административное и муниципальное право. 2012. № 7. С. 17–19.

¹¹ Кабанов П.А. Ознакомление с материалами участников заседания комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов, поступившими на рассмотрение: процедурные вопросы // ВВ: Административное право и практика администрирования. 2012. № 1. С. 17–23.

¹² Кабанов П.А. Организационно-правовые аспекты прокурорского надзора за созданием и организацией деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов // ВВ: Административное право и практика администрирования. 2013. № 1. С. 1–11.

¹³ Бикеев И.И., Кабанов П.А. Организация работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Республики Татарстан и урегулированию конфликта интересов. Методическое пособие. Казань: Познание, 2015.

¹⁴ Казакова Л.А. Методическое сопровождение организации работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов: опыт Республики Коми // Политические, экономические и социокультурные аспекты регионального управления на Европейском Севере. Материалы итоговой (тринадцатой) Всероссийской научно-практической конференции. Сыктывкар: Коми республиканская академия государственной службы и управления, 2014. С. 252–256; Казакова Л.А. Оценка деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов в Республике Коми // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 2. С. 40–45.

¹⁵ Колдушко А.А. Актуальные проблемы деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов на государственной и муниципальной службе (на примере Пермского края) // Современный город: власть, управление, экономика. Материалы конференции. Пермь: Пермский национальный исследовательский политехнический университет, 2015. Т. 1. С. 172–185.

исследований посвящен участию в работе комиссий внешних экспертов. Это, в частности, статьи В.В. Астанина¹⁸, И.В. Григорьева¹⁹, П.А. Кабанова²⁰, В.П. Миронова²¹.

Указанные авторы опираются на опыт работы комиссий в отдельных регионах, государственных и муниципальных органах, а также на документы, регулирующие работу комиссий в различных ведомствах. В частности, И.И. Бикеев и П.А. Кабанов указывают, что ими осуществлялся анализ составов комиссий федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации. Как следует из текста, для этого использовались правовые акты таких ведомств, как МВД России, Минспорттуризм России, Минздравсоцразвития России, Минюст России, Счетная палата Российской Федерации, Росграница, Минкомсвязи России, Аппарат ЦИК России, Минэнерго России²². Автору настоящей статьи, однако, не известны работы, в которых бы составы комиссий исследовались на комплексной основе, то есть при использовании статистического подхода и с учетом различных параметров формирования комиссий. Данная работа призвана восполнить указанный пробел в части, касающейся центральных аппаратов федеральных государственных органов. Основное внимание уделено вопросу включения в комиссии внешних участников, то есть лиц, не замещающих должности в том государственном органе, в комиссии которого они участвуют. Иные вопросы, такие как оценка эффективности и результативности работы

¹⁶ Любимова И.А. Направление повышения эффективности деятельности комиссии по урегулированию конфликта интересов в органах местного самоуправления (на примере г.о. Тольятти) // Управление стратегическим развитием территорий. Сборник научных трудов / Отв. ред. О.Н. Фомин. Саратов: Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина — филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2016. С. 187–189.

¹⁷ Морозова Т.В. О деятельности комиссии по урегулированию конфликта интересов в органах власти Ульяновской области // Противодействие коррупции: государственная политика и гражданское общество. Саратов: Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина — филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2015. С. 66–69.

¹⁸ Астанин В.В. Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов (анализ и оценка предмета деятельности и коррупциогенных рисков участия экспертов в их работе) // Российская юстиция. 2009. № 2. С. 20–24.

¹⁹ Григорьев И.В. Оптимизация процедур участия независимых экспертов-специалистов в деятельности комиссий на государственной гражданской службе // Российский юридический журнал. 2010. № 5. С. 218–219.

²⁰ Кабанов П.А. О требованиях к членам комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов не занимающим должности государственной службы // Административное и муниципальное право. 2012. № 4. С. 25–27.

²¹ Миронов В.П. Роль и место независимых экспертов в конкурсной, аттестационной комиссиях, комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2013. Т. 16. № 2. С. 44–49.

²² Бикеев И.И., Кабанов П.А. Указ. соч.

комиссий, отдельные процедурные вопросы их функционирования, в настоящей статье не рассматриваются.

Сбор данных

Для анализа были использованы сведения о составах комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов, размещенные на сайтах федеральных государственных органов Российской Федерации. В целом в ходе исследования были рассмотрены составы комиссий 79 федеральных государственных органов. Отметим, что на сайтах отдельных федеральных государственных органов сведения о составах комиссии обнаружить не удалось. Также существует риск того, что не на всех сайтах размещены актуальные сведения. Таким образом, возможно, что не все использованные для анализа данные являются актуальными. Сбор сведений осуществлялся в июне-июле 2016 года. В июле-августе 2016 года была проведена их перепроверка, для отдельных комиссий сведения были обновлены.

Результаты исследования

Общее число членов комиссии обычно составляет от 8 до 13 человек (76% комиссий). Распределение комиссий по общему числу членов представлено на Рисунке 1.

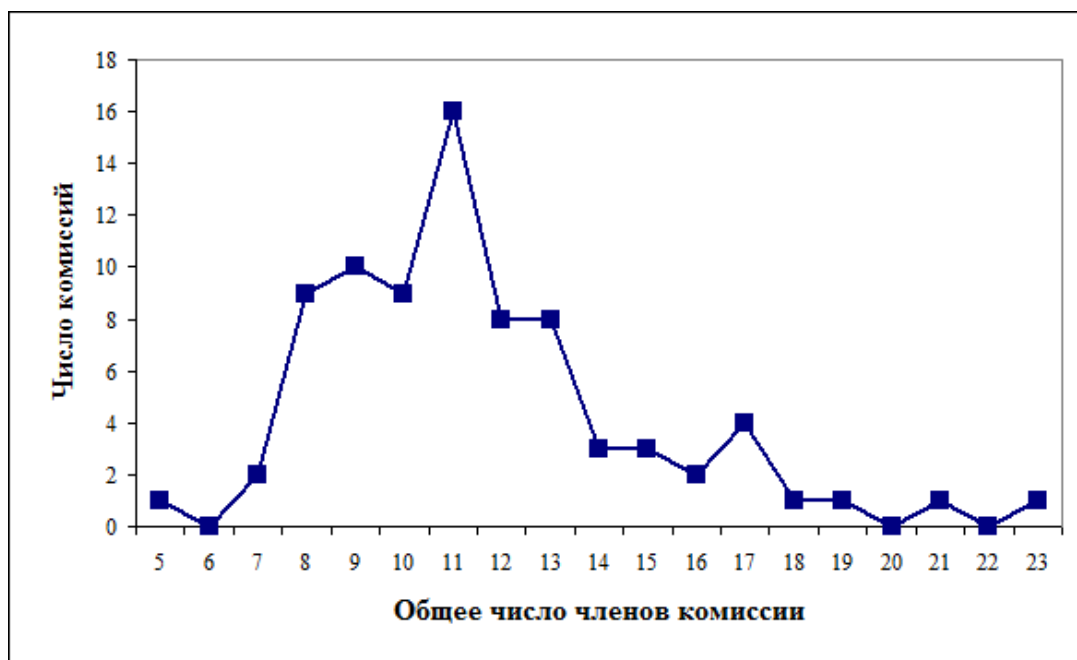


Рисунок 1. Распределение комиссий по общему числу членов²³

²³ Составлено автором.

Распределение комиссий по числу членов, не занимающих должности в государственных органах (внешних участников), представлено на Рисунке 2. Обычно число внешних участников составляет от 3 до 5 человек (76% комиссий). Требование, чтобы число внешних участников составляло не менее одной четверти от общего числа членов комиссии, выполняется в абсолютном большинстве случаев (94% комиссий). В значительной части комиссий (75%) доля внешних участников составляет от 25% до 40%.

Данные показатели нуждаются в некоторых пояснениях.

Во-первых, в общее число членов комиссии при расчете были включены председатель комиссии, его заместитель и секретарь.

Во-вторых, к числу внешних участников были отнесены представители:

- Управления Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции (Администрации Президента Российской Федерации);
- Аппарата Правительства Российской Федерации;
- научных организаций и образовательных учреждений среднего, высшего и дополнительного профессионального образования (далее — научные и образовательные учреждения);
- общественных советов;
- общественных организаций ветеранов (далее — ветеранские организации);
- профсоюзных организаций;
- отдельных организаций, Положением № 2 прямо не предусмотренных: это, в частности, подведомственная организация, благотворительная организация, вышестоящий государственный орган.

В-третьих, при расчете показателей, указанных выше, в число внешних участников не включались представители профсоюзных организаций, замещающие должности в государственном органе. Следует отметить, что возможны случаи, когда для представителей профсоюзных и иных организаций не указывалось замещение должности в государственном органе. Таким образом, возможно, что фактические доли внешних участников несколько меньше расчетных.

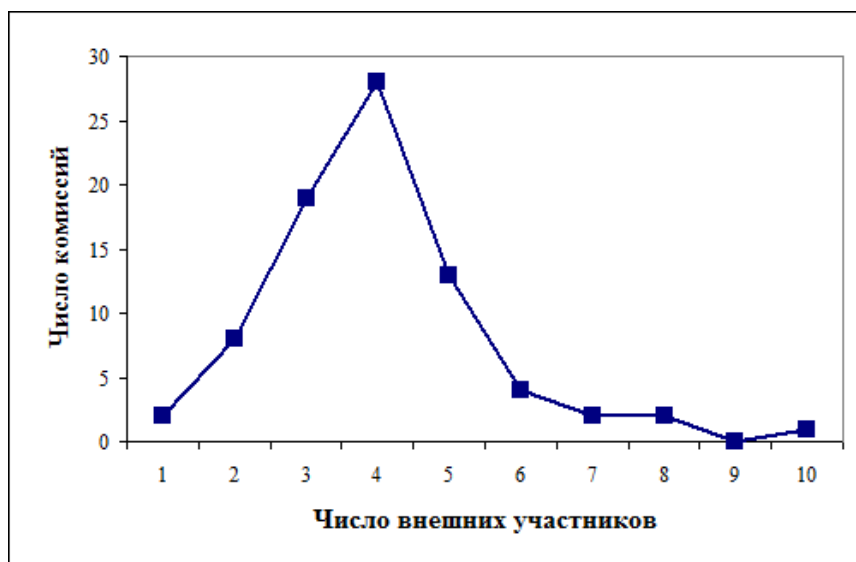


Рисунок 2. Распределение комиссий по числу внешних участников²⁴

Часть внешних участников составляют представители Администрации Президента Российской Федерации и Аппарата Правительства Российской Федерации (как правило, по одному представителю в каждой комиссии, хотя зафиксированы и исключения из этого правила). В состав 26 комиссий входят представители Администрации Президента Российской Федерации, в 48 — представители Аппарата Правительства Российской Федерации. Для 5 комиссий сведения о представителях названных федеральных государственных органов не указаны.

В отличие от Администрации Президента Российской Федерации, Аппарат Правительства Российской Федерации направляет в комиссии представителей из самых разных своих подразделений²⁵. Обычно такое подразделение является «профильным» для федерального государственного органа, где формируется комиссия, то есть профиль деятельности подразделения и федерального государственного органа совпадают. Наибольшее число представителей направлено из следующих подразделений:

- в 11 комиссий направлены представители Департамента промышленности и инфраструктуры;
- в 8 — Департамента государственной службы и кадров;
- в 6 — Департамента социального развития;
- в 6 — Департамента экономики и финансов;
- в 3 — Департамента науки, высоких технологий и образования;
- в 3 — Департамента агропромышленного комплекса.

²⁴ Составлено автором.

²⁵ В трех случаях подразделение указано не было.

Во все комиссии включены представители научных и образовательных учреждений²⁶. Помимо них в комиссиях часто присутствуют представители профсоюзов (34 комиссии) и общественных советов (33 комиссии). Реже в них входят представители организаций ветеранов (14 комиссий). Отметим, что персональные данные были указаны не для всех представителей. Также имеют место случаи, когда одно и то же лицо представляет две организации, например, замещает должность в образовательном учреждении и является представителем общественного совета. При обработке данных каждый такой случай рассматривался на индивидуальной основе и лицо включалось только в одну группу (для того, чтобы избежать проблемы двойного счета). При этом в числе представителей профсоюзных организаций учтены лица, одновременно замещающие должности государственной службы в государственном органе, где образована комиссия (9 случаев).

В 42 комиссиях число представителей научных и образовательных учреждений превышает число представителей общественных советов, профсоюзных и ветеранских организаций. В 19 случаях их число равно. В 18 комиссиях число представителей общественных советов, профсоюзных и ветеранских организаций превышает число представителей научных и образовательных учреждений. На Рисунке 3 можно видеть распределение комиссий по числу представителей научных и образовательных учреждений.



Рисунок 3. Число представителей научных и образовательных учреждений в комиссиях²⁷

²⁶ В некоторых случаях персональные данные не были указаны. Если существовала неясность в числе представителей, то принималось, что он был один. В одном случае к образовательным и научным организациям были отнесены «организации и учреждения, деятельность которых связана с государственной службой».

²⁷ Составлено автором.

В ходе исследования особое внимание было уделено членам комиссий — представителям научных и образовательных учреждений. В частности, была предпринята попытка оценить их профессиональную специализацию и ее соответствие профилю деятельности комиссий. При оценке учитывались следующие факторы:

- тематика учебных курсов, читаемых представителем образовательного учреждения;
- тематика публикаций представителя научного или образовательного учреждения (опубликованных главным образом после 2008 года);
- сведения о сфере профессиональных интересов, дополнительном профессиональном образовании.

Указанная информация была собрана, как правило, с сайтов научных и образовательных учреждений, направляющих своих представителей в комиссии. Для сбора сведений также была использована Научная электронная библиотека eLIBRARY.RU (<http://elibrary.ru/>).

Необходимо понимать, что определение специализации (профиля) представителя научного или образовательного учреждения иногда является достаточно непростой задачей. Во-первых, в некоторых случаях информации о специализации не хватает или она совсем отсутствует. Во-вторых, имеющиеся в открытом доступе сведения, скорее всего, являются неполными, и некоторые аспекты профессиональной деятельности могут быть не учтены. В-третьих, в отдельных случаях информации достаточно много, но она настолько разнородна, что дать четкую характеристику затруднительно. С учетом этого полученные результаты следует воспринимать с определенной долей осторожности.

Для 11 комиссий сведения о специализации представителей научных и образовательных учреждений полностью отсутствуют: либо в составе комиссии не указаны персональные данные представителя, либо такой представитель один и для него профиль деятельности определить не удалось. Для остальных 68 комиссий в Таблице 1 приведены сведения о характеристиках участвующих в них представителей научных и образовательных учреждений. Можно видеть, что в 11 комиссиях хотя бы один представитель был направлен учреждением, подведомственным тому федеральному государственному органу, в котором образована комиссия. В 5 случаях, когда представителей более одного, все они являются сотрудниками подведомственного учреждения.

В 23 комиссиях имеется хотя бы один представитель научных и образовательных учреждений, чья профессиональная деятельность затрагивает²⁸ вопросы противодействия коррупции. В 2 случаях специализация всех представителей включает вопросы противодействия коррупции (для комиссий, где более одного представителя). В 11 комиссиях имеется хотя бы один представитель, чья профессиональная деятельность касается вопросов государственной службы (в отсутствие тех, кто занимался бы вопросами противодействия коррупции). Еще в 1 случае специализация всех представителей имеет отношение к вопросам государственной службы²⁹. Таким образом, в 34 комиссиях из 68 (50%) имеется хотя бы один представитель научных и образовательных учреждений, профессиональная деятельность которого связана с вопросами противодействия коррупции или государственной службы.

Таблица 1. Распределение комиссий в зависимости от характеристик участвующих в них представителей научных и образовательных учреждений³⁰

Представители комиссии из научных и образовательных учреждений:	Профиль затрагивает вопросы:		Направлены из подведомственных учреждений
	противодействия коррупции	государственной службы ³¹	
хотя бы один в данной комиссии	23	11	11
все в данной комиссии (если представителей более одного)	2	1	5

Для представителей научных и образовательных учреждений, у которых в составах комиссий были указаны персональные данные, была проведена оценка интенсивности участия в работе комиссий, места работы и основной специализации³².

²⁸ В ходе исследования выделялись случаи, когда профиль является основным и когда профиль лишь затрагивает определенную сферу деятельности (например, считалось, что профиль затрагивает вопросы противодействия коррупции, если присутствуют отдельные публикации по данной тематике, читается специализированный курс (как правило, в отсутствие публикаций по теме), есть дополнительное профессиональное образование в сфере противодействия коррупции). При расчете данных, представленных в Таблице 1, учитывался не основной профиль, а то, затрагивает ли профиль вопросы противодействия коррупции или государственной службы.

²⁹ Более точно, в данном случае профиль одного представителя затрагивает вопросы противодействия коррупции, а второго — вопросы государственной службы. Вместе они были учтены по профилю «государственная служба».

³⁰ Составлено автором.

³¹ Если в профиль представителя не включены вопросы противодействия коррупции. Например, если профессиональная деятельность представителя в основном посвящена государственной службе, но имеется дополнительное профессиональное образование по вопросам противодействия коррупции, то считалось, что профиль хотя бы одного представителя научных и образовательных учреждений в данной комиссии затрагивает вопросы противодействия коррупции (а не государственной службы).

³² Из рассмотрения был исключен 1 человек, для которого в составе были указаны только фамилия и инициалы и статус «антикоррупционный эксперт».

Всего в анализ были включены сведения о 130 представителях. Абсолютное большинство (121 человек, или 93%) участвуют в работе только одной комиссии. 8 человек участвуют в работе 2–3 комиссий. Как исключение из правила, зафиксировано участие одного и того же представителя в работе 5 комиссий.

В Таблице 2 представлено распределение представителей по месту работы. Следует учитывать, что один и тот же человек может работать в иных организациях (помимо той, которая была указана как место работы в составе комиссии). Можно видеть, что абсолютное большинство представляет образовательные, а не научные учреждения. 40% представителей были направлены в комиссии Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Также значительное число представителей было направлено Финансовым университетом при Правительстве Российской Федерации (15 человек).

Таблица 2. Распределение представителей по месту работы³³

Учреждение	Число представителей	
<i>Образовательные учреждения</i>		
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации	52	40%
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации	15	11,5%
Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова	6	4,6%
Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина	4	3,1%
Российская таможенная академия	4	3,1%
Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова	3	2,3%
Российский государственный университет правосудия	3	2,3%
Иное (1–2 представителя от одной организации)	33	25,4%
<i>Всего от образовательных учреждений</i>	<i>120</i>	<i>92,3%</i>
<i>Научные учреждения</i>		
Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации	2	1,5%
Государственный научно-исследовательский институт системного анализа Счетной палаты Российской Федерации	2	1,5%
Иное (1 представитель от одной организации)	6	4,6%
<i>Всего от научных учреждений</i>	<i>10</i>	<i>7,7%</i>
Всего от образовательных и научных учреждений	130	100%

6 представителей, как можно сделать вывод на основе сведений о занимаемой должности, отсутствия информации о публикациях и преподаваемых учебных курсах, не осуществляют научной или преподавательской деятельности. Это сотрудники

³³ Составлено автором.

административно-хозяйственных, вспомогательных подразделений. При этом некоторые из них работают в сфере управления кадрами.

Таблица 3. Распределение представителей научных и образовательных учреждений по направлениям профессиональной деятельности³⁴

Направление деятельности	Характеристика направления	Число представителей	
Право, в том числе:	Различные направления права, включая право отдельных отраслей хозяйственной деятельности. Не включалось трудовое право.	16,83	16,5%
- административное		7	6,9%
- уголовное		3	2,9%
- гражданское		2	2%
Социология, политология	Социология, политология, международные отношения, глобалистика, национальная безопасность, культурология, конфликтология	12	11,8%
Государственное управление	Технологии государственного и муниципального управления, организация и функционирование органов власти, изучение отдельных государственных институтов (например, судебной системы)	11,83	11,6%
Государственная служба	Организация и функционирование государственной службы (например, дополнительное профессиональное образование, оплата труда, оценка результативности деятельности)	9,5	9,3%
Финансы и бюджет	Финансы (государственные, муниципальные), бюджетная система, налогообложение, пенсионная система, инвестиции	7,5	7,4%
Управление персоналом	Управление персоналом (например, оценка, мотивация), кадры, подготовка кадров	7	6,9%
Экономика	Экономическая деятельность, внешняя торговля, экономика отдельных отраслей, экономическая безопасность, история экономических учений, экономическая теория	6,5	6,4%
Труд	Трудовое право, социология и экономика труда, социальное партнерство	6,5	6,4%
Окружающая среда	Науки о природе, охрана окружающей среды, экология	5	4,9%
Противодействие коррупции	Противодействие коррупции	4,33	4,3%
Статистика	Статистика, демография, страхование	4	3,9%
Социальная сфера	Социальная политика государства, социальная защита населения	3	2,9%
Иное	Транспорт, психология, информационные технологии и информационная безопасность, высшее образование, спорт, туризм	8	7,8%
Всего		102	100%

³⁴ Составлено автором.

Для 22 человек дать оценку основного профиля не удалось (из-за отсутствия данных, их недостаточности или высокой степени разнородности). Для остальных (102 человека) в Таблице 3 приведено распределение по различным направлениям профессиональной деятельности. Следует пояснить, что если профиль представителя включал 2 или 3 направления, то соответственно этому его числовое значение (1) делилось на число этих направлений, и результат (0,5 или 0,3(3)) учитывался при подсчете числа представителей. Например, если профиль включал вопросы государственного управления в целом и государственной службы в частности, то при подсчете числа представителей по данным направлениям деятельности добавлялось по 0,5 (а не по 1 для каждого направления). Отметим, что направления различаются по своему охвату, поскольку логика их выделения основывалась на особенностях имеющегося массива данных, а не каких-то принятых классификациях областей научной деятельности.

Как видно из Таблицы 3, только для примерно 13,6% представителей изучение вопросов государственной службы или противодействия коррупции является основным направлением профессиональной деятельности.

В ходе анализа дополнительно отмечались случаи, когда профиль деятельности представителя включает вопросы противодействия коррупции, то есть это направление не является основным, но присутствуют отдельные публикации по данной тематике, читается специализированный курс (как правило, в отсутствие публикаций по теме), есть дополнительное профессиональное образование в сфере противодействия коррупции. Всего зафиксировано 18 таких случаев.

Кроме того, также выявлялись ситуации, когда профиль деятельности представителя совпадает с профилем деятельности государственного органа, в комиссии которого он принимает участие. Всего отмечено 37 таких случаев (36,3% представителей).

Обсуждение результатов. Проблемы формирования комиссий

Проведенный анализ позволяет сделать следующие выводы, касающиеся выполнения федеральными государственными органами требований, установленных Положением № 2:

1. Во всех рассмотренных случаях указано, какое лицо в составе комиссии является ее председателем, а также заместителем председателя. Почти всегда (за исключением двух случаев) указано, какое лицо (лица) осуществляет функции секретаря.

2. Нормативное правовое требование, чтобы число внешних участников составляло не менее одной четверти от общего числа членов комиссии, выполняется в абсолютном большинстве случаев (94% комиссий).

3. Чаще всего (74 из 79 случаев) в составе комиссии указан представитель Администрации Президента Российской Федерации или Аппарата Правительства Российской Федерации. Таким образом, требование о включении в состав представителя Управления Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции или подразделения Аппарата Правительства Российской Федерации в целом, по-видимому, выполняется.

Необходимо подчеркнуть, что, согласно подпункту «б» пункта 8 Положения № 2, в состав комиссии входит «представитель... соответствующего подразделения Аппарата Правительства Российской Федерации». Какое подразделение следует считать в данном случае соответствующим (то, которое реализует специальные функции в сфере противодействия коррупции, или то, деятельность которого соответствует профилю деятельности федерального государственного органа, где образуется комиссия), не разъясняется. С учетом этого отметим, что представитель Аппарата Правительства Российской Федерации зачастую является сотрудником подразделения, деятельность которого связана с той или иной сферой государственного управления (например, промышленности и инфраструктуры, социального развития, экономики и финансов, агропромышленного комплекса, культуры). Иными словами, деятельность таких подразделений не связана напрямую с противодействием коррупции.

4. Нормативное правовое требование о включении в состав комиссии представителя (представителей) научных и образовательных учреждений выполняется во всех случаях. При этом, согласно подпункту «в» пункта 8 Положения № 2, в состав комиссии входит «представитель (представители) научных организаций и образовательных учреждений среднего, высшего и дополнительного профессионального образования, деятельность которых связана с государственной службой». В данной формулировке оборот «деятельность которых связана с государственной службой» относится, по всей видимости, к существительным «[научных] организаций и [образовательных] учреждений» (с учетом того, что и эти существительные, и слово «которых» употреблены во множественном числе). Вместе с тем не ясно, когда следует считать, что деятельность научного или образовательного учреждения связана с государственной службой.

5. В 54 случаях сообщается о включении в состав комиссии представителей общественных советов, ветеранских и профсоюзных организаций. При этом в ряде случаев прямо указано, что представитель профсоюзной организации замещает в государственном органе, где формируется комиссия, должность государственной службы. Таким образом, значительная часть руководителей государственных органов воспользовалась своими полномочиями, чтобы пригласить в комиссию представителей общественных советов, ветеранских и профсоюзных организаций, предоставленным им пунктом 9 Положения № 2.

6. Существуют отдельные случаи, когда в состав комиссии включаются представители организаций, Положением № 2 прямо не предусмотренные (представители подведомственной организаций, благотворительной организации, вышестоящего государственного органа).

Можно видеть, что не все формулировки Положения № 2 являются ясными и однозначными. Помимо этого, в специальной литературе обсуждаются иные недостатки подхода к формированию состава комиссии, закрепленного Положением № 2. Рассмотрим некоторые из проблем, связанных с определением участников комиссии, подробнее.

Доля внешних участников в составе комиссии

Текущее Положение № 2 устанавливает, что число членов комиссии, не замещающих должности государственной службы в государственном органе, должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов комиссии. Отметим, что данная формулировка содержит некоторую неопределенность: не вполне ясно, идет ли речь о лицах, не замещающих должности государственной службы в государственном органе, где формируется комиссия, или о лицах, не замещающих должности государственной службы в любом (каком-нибудь) государственном органе. Руководствуясь первым подходом, можно сделать вывод о том, что представитель Администрации Президента Российской Федерации или Аппарата Правительства Российской Федерации включается в число членов комиссии, не замещающих должности государственной службы в государственном органе, и, как следствие, учитывается при расчете «заветной» четверти внешних участников.

Ранее, согласно Положению № 1, не менее одной четверти от общего числа членов комиссии должны были составлять независимые эксперты. Термин «независимый эксперт» употреблялся в отношении представителей научных

организаций и образовательных учреждений среднего и высшего профессионального образования, других организаций, но не распространялся на представителей государственного органа по управлению государственной службой. Таким образом, формально новое положение установило более мягкие требования к доле внешних участников в составе комиссии.

Как показал анализ, требование, чтобы число внешних участников составляло не менее одной четверти от общего числа членов комиссии, как правило, соблюдается.

В 2009 году В.В. Астанин указывал, что «состав комиссии формируется в преимущественном большинстве из числа независимых экспертов, уровень подготовленности которых к решению вопросов специального характера может быть неудовлетворителен»³⁵. Несогласие с такой точкой зрения было высказано С.Н. Братановским и М.Ф. Зеленовым в статье 2011 года. Ими отмечалось, что «число независимых экспертов по действующему законодательству (как бы они не именовались) должно составлять не менее 25% членов комиссии и на практике эту цифру никто не стремится превышать»³⁶. Согласно данным, полученным в рамках настоящей работы, только в 1 комиссии из 79 число внешних участников превышает число лиц, замещающих должности в государственном органе, где сформирована комиссия. В большей части комиссий (75%) доля внешних участников составляет от 25% до 40%. Таким образом, полученный результат свидетельствует в пользу второй точки зрения (хотя необходимо учитывать, что за прошедшие годы ситуация могла изменяться и быть разной в разные моменты времени).

Представляется, что на вопрос о том, какой должна быть в составе комиссии доля представителей внешних организаций, однозначного ответа не существует. С одной стороны, доля внешних участников может быть увеличена, что приведет к повышению «уровня открытости» комиссий. С другой стороны, она может быть сохранена на имеющемся уровне или увеличена незначительно, так, чтобы большая часть членов по-прежнему представляла государственный орган, где комиссия формируется. Спектр решений достаточно широк: от комиссии, состоящей только из представителей государственных органов, до комиссии, полностью состоящей из представителей общественности. Важным фактором, однако, является не только количество внешних участников, но и их «качество», то есть способность объективно и квалифицированно рассматривать вопросы, поступающие в комиссию. На сегодняшний день ощущается

³⁵ Астанин В.В. Указ. соч. С. 22.

³⁶ Братановский С.Н., Зеленов М.Ф. Указ. соч. С. 56.

нехватка данных о том, насколько продуктивно участие в комиссии представителей внешних организаций. Интерес, в частности, представляют следующие вопросы:

– Насколько быстро внешние участники приобретают знания и навыки, необходимые для полноценной работы в составе комиссии (в случаях, когда они не имеют опыта прохождения государственной службы, их профессиональная деятельность не связана с государственной службой или противодействием коррупции)?

– Испытывают ли внешние участники потребность в прохождении специального обучения по вопросам противодействия коррупции?

– Сталкиваются ли внешние участники с ситуациями, когда их мнение фактически игнорируется?

– Сталкиваются ли внешние участники с ситуациями, когда решение комиссии, по их мнению, является очевидно необъективным?

– С точки зрения членов комиссии из государственного органа, несет ли участие внешних представителей какие-либо проблемы для работы комиссии?

Решение об изменении обязательной доли внешних участников должно быть информированным и основываться на оценке текущих результатов включения внешних участников в состав комиссий.

Дополнительно отметим, что, согласно пункту 14 Положения № 2, проведение заседаний с участием только членов комиссии, замещающих должности государственной службы в государственном органе, недопустимо. При этом для того, чтобы заседание комиссии считалось правомочным, на нем должны присутствовать не менее двух третей от общего числа членов комиссии. Таким образом, возможны ситуации, когда доля внешних участников в составе комиссии на очередном заседании будет меньше одной четверти или из внешних участников будет присутствовать только представитель Администрации Президента Российской Федерации или Аппарата Правительства Российской Федерации. Иными словами, при текущих условиях наличие одной четверти внешних участников в утвержденном составе комиссии не гарантирует присутствия одной четверти внешних участников или присутствия представителей научных и образовательных учреждений, общественного совета, профсоюзных и ветеранских организаций на каждом очередном заседании комиссии. В связи с обозначенной проблемой И.В. Григорьевым предлагалось, например, «нормативно закрепить принцип обязательного участия, как минимум, одного эксперта в работе комиссии» (данное предложение касалось конкурсной и аттестационной комиссий,

комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов)³⁷.

Круг организаций, направляющих своих представителей для работы в комиссии

Согласно Положению № 1, в состав комиссий могли быть включены представители научных и образовательных учреждений, а также других организаций. Перечень других организаций не был ограничен. С принятием нового положения подход изменился: помимо представителей научных и образовательных учреждений, в комиссию могли быть приглашены только представители общественного совета, ветеранской и профсоюзной организации. Введение закрытого перечня других организаций позволило предотвратить замещение представителей общественных организаций государственными служащими из других государственных органов³⁸. Вместе с тем был резко сужен спектр организаций, откуда могли быть приглашены внешние участники. В отсутствие данных о составах комиссий в 2007–2009 годах нет возможности дать оценку того, насколько сильно повлияло это изменение в нормативном правовом регулировании на фактические составы комиссий. Также нет сведений о том, из каких типов организаций (помимо научных и образовательных) государственные органы приглашали независимых экспертов. Интересно, что независимым экспертом могло быть лицо, которое ранее замещало государственную должность или должность государственной гражданской службы. Согласно закрепленному Положением № 1 приоритету, деятельность этого лица должна была быть связана с государственной гражданской службой в течение трех и более лет. Таким образом, требованиям Положения № 1 не противоречило бы включение в состав комиссии работника любой частной организации, имевшего опыт прохождения государственной гражданской службы более трех лет без ограничений относительно того, как давно был накоплен указанный опыт.

Характерной чертой Положения № 2 является практическое отсутствие требований и ограничений, которые способствовали бы независимости представителей внешних организаций от того государственного органа, где формируется комиссия (напомним, что даже понятием «независимый эксперт» оно не оперирует). С формальной точки зрения, Положение № 2 позволяет и даже способствует

³⁷ Григорьев И.В. Указ. соч. С. 218.

³⁸ Чаннов С.Е. Организация деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов на государственной службе // ВВ: Административное право и практика администрирования. 2013. № 5. С. 1–13.

зависимости внешних представителей от государственного органа. Достаточно ярко это проявляется в случае с представителями профсоюзных организаций. Как указано выше, в рамках проведенного анализа было выявлено 9 случаев, когда лицо, представляющее профсоюзную организацию, одновременно замещало должность в государственном органе, где формируется комиссия. При подсчете учитывались только те случаи, когда в информации о составе комиссии прямо указывалось на данное обстоятельство. Вместе с тем нельзя исключить ситуации, когда для представителя профсоюзной организации, одновременно замещающего должность в государственном органе, сведения о таком совмещении не указывались.

Следует подчеркнуть, что само по себе замещение представителем профсоюзной организации должности в государственном органе не свидетельствует о том, что его работа в комиссии будет необъективной и недобросовестной. Представляется важным просто указать на данную ситуацию как на фактор риска в отношении независимой работы указанного представителя.

Другой ситуацией риска является случай, когда представитель является сотрудником научного или образовательного учреждения, подведомственного государственному органу, в котором формируется комиссия³⁹. На практике такие случаи встречаются. Так, согласно результатам проведенного анализа, в 11 комиссиях из 79 хотя бы один представитель был направлен учреждением, подведомственным тому федеральному государственному органу, в котором образована комиссия. В 5 случаях, когда представителей более одного, все они являлись сотрудниками подведомственного учреждения.

Также возможны иные ситуации, предполагающие зависимость между государственным органом и внешней организацией, например, случай, когда научное или образовательное учреждение регулярно оказывает услуги по заказу государственного органа, где сформирована комиссия.

Согласно пункту 12 Положения № 2, состав комиссии формируется таким образом, чтобы исключить возможность возникновения конфликта интересов, который мог бы повлиять на принимаемые комиссией решения. Представляется, что данного ограничения для обеспечения независимой работы представителей внешних организаций может быть недостаточно. Во-первых, понятие конфликта интересов в данном конкретном случае не разъясняется. Таким образом, неясно, следует ли принимать во внимание возможность возникновения конфликта интересов только у тех

³⁹ Данная проблема была обозначена В.В. Астаниным еще в 2009 году.

членов комиссии, которые замещают должности, предполагающие обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов⁴⁰ (в частности, должности федеральной государственной гражданской службы), или у всех членов комиссии (то есть вне зависимости от замещаемой должности).

Во-вторых, затруднять оценку ситуации может понятие «личной заинтересованности», закрепленное действующим антикоррупционным законодательством⁴¹. Из формулировки, установленной законом, непонятно, включает ли личная заинтересованность нематериальную выгоду (преимущество). Как следствие, неочевидно, на какой круг ситуаций распространяется ограничение. Так, в ситуации, когда представитель профсоюза замещает должность в государственном органе, он может быть заинтересован не столько в материальных, сколько в нематериальных преимуществах (например, сохранении бесконфликтных отношений с коллегами и руководством, продвижении по службе).

В-третьих, в некоторых случаях (таких, как приглашение внешних участников из подведомственных учреждений) может быть проще установить прямое ограничение, чем полагаться на ведомственное толкование требования об исключении возможности возникновения конфликта интересов.

В специальной литературе высказываются предложения, связанные с расширением возможностей привлечения внешних участников. Так, С.Н. Братановским и М.Ф. Зеленовым указывалось, что связи с изменениями в нормативном правовом регулировании была исключена возможность приглашения в комиссии представителей политических партий, различных объединений и фондов⁴². В.А. Ревуцкой предложено включать в состав комиссии представителя СМИ, представителя общественной организации, основной деятельностью которой является противодействие коррупции⁴³.

⁴⁰ См. статью 10 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (в ред. от 03.07.2016) // Официальный интернет-портал правовой информации [Государственная система правовой информации]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?searchres=&x=75&y=18&bpas=cd00000&a3=&a3type=&a3value=&a6=&a6type=&a6value=&a15=&a15type=&a15value=&a7type=1&a7from=&a7to=&a7date=25.12.2008&a8=273-%D4%C7&a8type=2&a1=&a16=&a16type=&a16value=&a17=&a17type=&a17value=&a4=&a4type=&a4value=&a23=&a23type=&a23value=&textpres=&sort=7> (дата обращения: 14.10.2016).

⁴¹ Там же.

⁴² Братановский С.Н., Зеленов М.Ф. Указ. соч. С. 56.

⁴³ Ревуцкая В.А. О некоторых вопросах правового регулирования деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов // Инновационное развитие юридической науки как фактор укрепления российской государственности. Материалы III Межрегиональной научно-практической конференции, посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации. Научные редакторы: Н.В. Омелёхина, Е.А. Дорожинская. Новосибирск: Сибирская академия государственной службы, 2014. С. 438.

В.П. Мироновым был также поднят вопрос о том, почему внешним экспертом может быть только работающий, а не, например, «гражданский служащий, вышедший на пенсию по выслуге лет и не только связанный с гражданской службой, а непосредственно занимавшийся вопросами гражданской службы»⁴⁴. В целом, как представляется, возможности по расширению круга потенциальных внешних участников имеются, хотя и требуют дополнительной оценки. Важно, чтобы решение о том, откуда могут быть приглашены внешние участники, принималось во взаимосвязи с формулированием требований к их профессиональным качествам.

Дополнительно следует принять во внимание то обстоятельство, что комиссии создаются не только в центральных аппаратах федеральных государственных органов, но и в их территориальных органах. Необходимо также учитывать, что пунктом 8 Указа Президента Российской Федерации от 01.07.2010 № 821 органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления рекомендовано руководствоваться данным Указом при разработке собственных положений о комиссиях. Норма о внешних организациях, чьи представители могут приглашаться в комиссии, установленная Положением № 2, может, таким образом, дублироваться в положениях о комиссиях на региональном и местном уровнях власти. В результате ограниченный выбор организаций может стимулировать трудности в привлечении внешних участников в комиссии на региональном и местном уровнях управления.

Отсутствие требований к внешним участникам — представителям научных и образовательных учреждений, общественных советов, ветеранских и профсоюзных организаций

Положение № 1, действовавшее ранее, предусматривало, что представители научных организаций и образовательных учреждений среднего и высшего профессионального образования, а также других организаций приглашаются в комиссию в качестве независимых экспертов — специалистов по вопросам, связанным с государственной гражданской службой Российской Федерации. Данная формулировка содержала указание на два существенных обстоятельства. Во-первых, представители должны были выступать в независимом качестве. Во-вторых, они должны были обладать определенными знаниями в сфере государственной гражданской службы. Эти обстоятельства косвенным образом указывали на вероятную

⁴⁴ *Миронов В.П.* Указ. соч. С. 47.

цель включения таких представителей в состав комиссии — повышение уровня объективности и качества принимаемых комиссией решений.

Действующее Положение № 2 подобного указания не содержит и фактически не устанавливает никаких требований к внешним участникам — представителям научных и образовательных учреждений, общественных советов, ветеранских и профсоюзных организаций. Оно ориентировано на закрепление требований к организациям, а не к их представителям. В частности, как указано выше, оборот «деятельность которых связана с государственной службой» относится, по всей видимости, к существительным «[научных] организаций и [образовательных] учреждений» (а не к существительным «представитель (представители)»). В каких случаях следует считать, что деятельность научного или образовательного учреждения связана с государственной службой, не ясно. На практике это приводит к тому, что данному формальному требованию удовлетворяют ситуации, когда:

- в комиссию направляется сотрудник административно-хозяйственного, вспомогательного подразделения образовательного или научного учреждения;
- в комиссию направляется сотрудник образовательного или научного учреждения, который занимается преподавательской или научной деятельностью, но в той сфере, которая не связана с государственной службой и противодействием коррупции.

Согласно результатам проведенного анализа, в действительности встречаются обе описанные ситуации: первая — достаточно редко, вторая — достаточно часто.

В литературе, посвященной противодействию коррупции, представлены предложения по разрешению проблемы, связанной с уровнем квалификации представителей внешних организаций. Так, для представителей научных и образовательных учреждений предлагается ввести требования занятия представителем должности профессорско-преподавательского состава или должности научного сотрудника, наличия высшего и (желательно) послевузовского профессионального образования, опыта прохождения государственной или муниципальной службы, связи профессиональной деятельности с преподаванием учебных дисциплин или научными исследованиями по данному профилю⁴⁵. Для представителей общественных советов, профсоюзных и ветеранских организаций предлагается ввести требование наличия высшего или послевузовского профессионального образования, опыта прохождения

⁴⁵ Бикеев И.И., Кабанов П.А. Указ. соч. С. 16–19.

государственной или муниципальной службы или опыта педагогической, научно-исследовательской деятельности в сфере социального управления⁴⁶.

Как и в случае с перечнем внешних организаций, представители которых могут приглашаться в комиссии, требования к профессиональному уровню представителей могут дублироваться в положениях о комиссиях территориальных органов федеральных государственных органов, региональных и муниципальных органов. Как следствие, при установлении слишком высоких требований к профессиональному уровню внешних участников возможны значительные трудности в поиске и привлечении к работе комиссий лиц, которые бы соответствовали этим требованиям⁴⁷. Альтернативным решением, как представляется, может быть проведение для внешних участников специального обучения по вопросам противодействия коррупции и работы комиссии. Необходимость прохождения обучения и его содержание может варьироваться в зависимости от различных обстоятельств. Во внимание могут приниматься, например, следующие факторы:

- наличие у представителя внешней организации опыта прохождения государственной (муниципальной) службы в течение последних нескольких лет, в том числе опыт руководящей, кадровой работы, опыт участия в деятельности комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов во время прохождения государственной службы;

- уровень и профиль профессионального образования, например, наличие высшего образования в сфере юриспруденции, государственного и муниципального управления;

- прохождение в течение последних нескольких лет дополнительного профессионального образования по вопросам противодействия коррупции.

Помимо требований к профессиональному уровню внешних участников, в специальной литературе также обсуждается возможность установления иных требований.

⁴⁶ Там же. С. 20.

⁴⁷ Вопрос о трудностях поиска специалистов, связанных с государственной службой, с целью привлечения их для работы в составе различных комиссий на государственной гражданской службе обсуждался, в частности, в статье: *Миронов В.П.* Роль и место независимых экспертов в конкурсной, аттестационной комиссиях, комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2013. Т. 16. № 2. С. 45–46. О трудностях формирования комиссий на муниципальном уровне см.: *Андриченко Л.В., Плюгина И.В.* Проблемы регламентации статуса и деятельности комиссий по урегулированию конфликта интересов на муниципальной службе // Журнал российского права. 2014. № 2 (206). С. 60–62.

Так, Л.В. Андриченко и И.В. Плюгина в отношении комиссий, образуемых на муниципальном уровне, указывают, что «ко всем членам комиссии необходимо предъявлять требования, касающиеся наличия опыта работы и знаний в области правовых и этических аспектов защиты прав и свобод человека и гражданина; члены комиссии должны иметь общественное признание, хорошую репутацию, обладать высокими нравственными качествами, уметь брать на себя ответственность за участие в принятии коллективного решения. Членами комиссии должны быть люди, проявившие высокую гражданственность, аналитическое мышление, объективность и независимость в суждениях»⁴⁸. Представляется, что соответствие личных качеств членов комиссий, образуемых в государственных органах и органах местного самоуправления, столь высокому уровню было бы весьма желательным. Неясно, однако, каким именно образом формулировать в нормативных правовых актах требования к оценке указанных характеристик (с учетом общей традиции отечественного законодательства полагаться на формальные критерии).

Также встречаются предложения установить к представителям научных и образовательных учреждений, общественных советов, профсоюзных и ветеранских организаций требования «общего характера». Это, в частности, требования отсутствия судимости, отсутствия судебных решений о признании представителя недееспособным или ограниченно дееспособным, наличия российского гражданства и отсутствия гражданства иностранного⁴⁹.

Оплата труда внешних участников

Пункт 20 Положения № 1 предусматривал оплату труда независимых экспертов. В Положении № 2 этот вопрос относительно представителей научных и образовательных учреждений, общественных советов, профсоюзных и ветеранских организаций не оговаривается. Также в 2011 году были внесены изменения в Постановление Правительства Российской Федерации от 12.08.2005 № 509 «О порядке оплаты труда независимых экспертов, включаемых в составы аттестационной и конкурсной комиссии, а также комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов, образуемых федеральными государственными органами»⁵⁰.

⁴⁸ Андриченко Л.В., Плюгина И.В. Указ. соч. С. 65.

⁴⁹ См., к примеру: Бикеев И.И., Кабанов П.А. Указ. соч. С. 19–20.

⁵⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 12.08.2005 № 509 «О порядке оплаты труда независимых экспертов, включаемых в составы аттестационной и конкурсной комиссии, а также

Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов были исключены как из его заголовка, так и из текста. Основания для такого решения в целом неочевидны. Во-первых, непонятно, в чем заключается принципиальное отличие статуса и роли представителей внешних организаций, включаемых в состав комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, от статуса и роли представителей внешних организаций, включаемых в состав конкурсной и аттестационной комиссий. Во-вторых, неясно, каким образом такое решение согласуется с положениями статьи 170 Трудового кодекса Российской Федерации⁵¹, предусматривающей обязанность государственного органа или общественного объединения, привлечшего работника к исполнению государственных или общественных обязанностей, выплачивать работнику за время исполнения этих обязанностей компенсацию⁵².

Оставляя в стороне вопрос о соблюдении Трудового кодекса Российской Федерации, отметим несколько аспектов, связанных с оплатой труда внешних участников.

Во-первых, участие в деятельности комиссии может быть ценным для представителя само по себе. В широком плане оно может приносить удовлетворение от выполнения общественно значимой функции. В узком — для работников научных и образовательных учреждений, чьи профессиональные интересы связаны с вопросами противодействия коррупции, — давать опыт реальной деятельности по противодействию коррупции в государственных органах, полезный для работы по основному месту трудоустройства.

комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов, образуемых федеральными государственными органами» (в первоначальной ред. и в ред. от 03.08.2011) // Официальный интернет-портал правовой информации [Государственная система правовой информации]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?searchres=&bpas=cd00000&a3=&a3type=&a3value=&a6=&a6type=&a6value=&a15=&a15type=&a15value=&a7type=1&a7from=&a7to=&a7date=12.08.2005&a8=509&a8type=2&a1=&a0=&a16=&a16type=&a16value=&a17=&a17type=&a17value=&a4=&a4type=&a4value=&a23=&a23type=&a23value=&textpres=&sort=7&x=57&y=8> (дата обращения: 14.10.2016).

⁵¹ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (в ред. от 03.07.2016) // Официальный интернет-портал правовой информации [Государственная система правовой информации]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?searchres=&bpas=cd00000&a3=&a3type=&a3value=&a6=&a6type=&a6value=&a15=&a15type=&a15value=&a7type=1&a7from=&a7to=&a7date=&a8=197-%D4%C7&a8type=2&a1=%F2%F0%F3%E4%EE%E2%EE%E9+%EA%EE%E4%E5%EA%F1&a0=&a16=&a16type=&a16value=&a17=&a17type=&a17value=&a4=&a4type=&a4value=&a23=&a23type=&a23value=&textpres=&sort=7&x=54&y=11> (дата обращения: 14.10.2016).

⁵² Вопросы о том, является ли участие представителей внешних организаций в комиссиях государственных органов исполнением государственной или общественной обязанности, об оплате труда работников за исполнение государственных или общественных обязанностей были обозначены в статье: Миронов В.П. Роль и место независимых экспертов в конкурсной, аттестационной комиссиях, комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2013. Т. 16. № 2. С. 47-48.

Во-вторых, в связи с заседаниями внешние участники несут определенные транспортные расходы. В большинстве случаев это, вероятно, суммы незначительные, однако, возможно, было бы целесообразным предоставить участникам право на получение их компенсации (особенно в ситуации отсутствия оплаты труда за участие в работе комиссии)⁵³.

В-третьих, установление для внешних представителей оплаты труда в размере, делающем участие в комиссии действительно привлекательным, может стать фактором риска в отношении обеспечения независимости участника.

В-четвертых, установление высокого уровня оплаты труда внешних представителей может быть фактором, компрометирующим независимость их участия в глазах широкой общественности.

В целом, как представляется, решение об оплате труда внешних участников и о ее размере следует принимать с учетом широкого ряда факторов: мотивации участников, фактической значимости оплаты для представителей, их транспортных издержек (при необходимости привлечения лиц, проживающих в других населенных пунктах), влияния оплаты на независимость представителей, в том числе с точки зрения стороннего наблюдателя, финансовых возможностей органа, где формируется комиссия⁵⁴.

Заключение

Анализ Положения № 2 в части требований к членам комиссии — представителям внешних организаций показывает наличие ряда неясных, требующих дополнительного разъяснения формулировок, а также практическое отсутствие норм, направленных на обеспечение независимости и профессионального уровня участников. Такая неполнота тем более неблагоприятна в отсутствие хотя бы общего принципа (целей и задач) включения внешних участников в составы комиссий. Подобный подход в нормативном правовом регулировании стимулирует возникновение возможных ситуаций риска на практике. Настоящее исследование составов комиссий федеральных государственных органов позволило, в частности, выявить следующие тенденции:

⁵³ Проблема оплаты проезда независимых экспертов к месту проведения заседаний комиссии обсуждалась, в частности, в статье: *Мещерякова Т.Р.* Некоторые проблемы урегулирования конфликта интересов на государственной службе // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 9. С. 59–63.

⁵⁴ Отметим, что значимость этих факторов для комиссий различного уровня (федерального, регионального, местного) может быть различной.

– значительное число представителей научных и образовательных учреждений специализируется в сферах, не связанных непосредственным образом с государственной службой и противодействием коррупции;

– существует практика привлечения в комиссии представителей подведомственных научных и образовательных учреждений (хотя она и не является распространенной);

– имеют место случаи, когда представители профсоюзных организаций одновременно замещают должность в том государственном органе, где формируется комиссия (для оценки действительной распространенности данной практики информации не достаточно);

– выявлены отдельные ситуации, когда представители научных и образовательных учреждений, как можно оценить по имеющимся данным, не занимаются научной или преподавательской деятельностью (направлены из административно-хозяйственных, вспомогательных подразделений организации).

Ряд факторов может оказать влияние на качество результатов, полученных в рамках настоящего исследования. Это, главным образом, риск размещения на официальных сайтах федеральных государственных органов неактуальных сведений о составе комиссий, а также отсутствие полных данных о профессиональной деятельности внешних участников комиссии.

Как представляется, нормы Положения № 2, касающиеся состава комиссий, нуждаются в усовершенствовании. Решение о внесении изменений, однако, должно быть информированным и основываться на оценке текущих результатов включения внешних участников в состав комиссий. Значительный интерес, на взгляд автора, представляет вопрос о фактической продуктивности участия в комиссии представителей внешних организаций.

В завершение данной работы хотелось бы отметить возможности совершенствования работы комиссий, связанные с развитием системы управления государственной гражданской службой Российской Федерации. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусматривает создание федерального государственного органа по управлению государственной службой. До настоящего времени такой орган не сформирован, а его функции выполняются различными ведомствами (в том числе, Минтрудом России). Вместе с тем полноценно работающий федеральный государственный орган по управлению государственной службой мог бы принимать участие в формировании

составов комиссий, способствовать обеспечению независимости и квалифицированному участию представителей внешних организаций в их работе. В связи с этим на него могли бы быть возложены следующие функции:

- независимая оценка профессионального уровня представителей внешних организаций;
- организация обучения по вопросам противодействия коррупции и работы комиссии для тех внешних участников, кому это необходимо;
- участие в процессе приглашения в комиссии внешних участников в целях обеспечения их независимости от тех государственных органов, где формируются комиссии;
- контроль за соблюдением обоснованности исключения из комиссий внешних участников в целях обеспечения их независимости от тех государственных органов, где созданы комиссии;
- исследование результативности работы комиссий, в частности, продуктивности участия в комиссиях представителей внешних организаций.

Список литературы:

Нормативные правовые акты

1. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (в ред. от 03.07.2016) // Официальный интернет-портал правовой информации [Государственная система правовой информации]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?searchres=&bpas=cd00000&a3=&a3type=&a3value=&a6=&a6type=&a6value=&a15=&a15type=&a15value=&a7type=1&a7from=&a7to=&a7date=&a8=197-%D4%C7&a8type=2&a1=%F2%F0%F3%E4%EE%E2%EE%E9+%EA%EE%E4%E5%EA%F1&a0=&a16=&a16type=&a16value=&a17=&a17type=&a17value=&a4=&a4type=&a4value=&a23=&a23type=&a23value=&textpres=&sort=7&x=54&y=11> (дата обращения: 14.10.2016).
2. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в первоначальной ред. и в ред. от 03.07.2016) // Официальный интернет-портал правовой информации [Государственная система правовой информации]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?searchres=&bpas=cd00000&a3=&a3type=&a3value=&a6=&a6type=&a6value=&a15=&a15type=&a15value=&a7type=1&a7from=&a7to=&a7date=27.07.2004&a8=79-%D4%C7&a8type=2&a1=&a0=&a16=&a16type=&a16value=&a17=&a17type=&a17value=>

<http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?searchres=&x=75&y=18&bpas=cd00000&a3=&a3type=&a3value=&a6=&a6type=&a6value=&a15=&a15type=&a15value=&a7type=1&a7from=&a7to=&a7date=25.12.2008&a8=273-%D4%C7&a8type=2&a1=&a0=&a16=&a16type=&a16value=&a17=&a17type=&a17value=&a4=&a4type=&a4value=&a23=&a23type=&a23value=&textpres=&sort=7>

(дата обращения: 14.10.2016).

3. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (в ред. от 03.07.2016) // Официальный интернет-портал правовой информации [Государственная система правовой информации]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?searchres=&x=75&y=18&bpas=cd00000&a3=&a3type=&a3value=&a6=&a6type=&a6value=&a15=&a15type=&a15value=&a7type=1&a7from=&a7to=&a7date=25.12.2008&a8=273-%D4%C7&a8type=2&a1=&a0=&a16=&a16type=&a16value=&a17=&a17type=&a17value=&a4=&a4type=&a4value=&a23=&a23type=&a23value=&textpres=&sort=7> (дата обращения: 14.10.2016).

4. Указ Президента Российской Федерации от 03.03.2007 № 269 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов» // Официальный интернет-портал правовой информации [Государственная система правовой информации]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?searchres=&bpas=cd00000&a3=&a3type=&a3value=&a6=&a6type=&a6value=&a15=&a15type=&a15value=&a7type=1&a7from=&a7to=&a7date=03.03.2007&a8=269&a8type=2&a1=&a0=&a16=&a16type=&a16value=&a17=&a17type=&a17value=&a4=&a4type=&a4value=&a23=&a23type=&a23value=&textpres=&sort=7&x=40&y=15> (дата обращения: 14.10.2016).

5. Указ Президента Российской Федерации от 01.07.2010 № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» (в ред. от 22.12.2015) // Официальный интернет-портал правовой информации [Государственная система правовой информации]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?searchres=&bpas=cd00000&a3=&a3type=&a3value=&a6=&a6type=&a6value=&a15=&a15type=&a15value=&a7type=1&a7from=&a7to=&a7date=01.07.2010&a8=821&a8type=2&a1=&a0=&a16=&a16type=&a16value=&a17=&a17type=&a17value=&a4=&a4type=&a4value=&a23=&a23type=&a23value=&textpres=&sort=7&x=70&y=7> (дата обращения: 14.10.2016).

6. Постановление Правительства Российской Федерации от 12.08.2005 № 509 «О порядке оплаты труда независимых экспертов, включаемых в составы аттестационной и конкурсной комиссии, а также комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов, образуемых федеральными государственными

органами» (в первоначальной ред. и в ред. от 03.08.2011) // Официальный интернет-портал правовой информации [Государственная система правовой информации]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?searchres=&bpas=cd00000&a3=&a3type=&a3value=&a6=&a6type=&a6value=&a15=&a15type=&a15value=&a7type=1&a7from=&a7to=&a7date=12.08.2005&a8=509&a8type=2&a1=&a0=&a16=&a16type=&a16value=&a17=&a17type=&a17value=&a4=&a4type=&a4value=&a23=&a23type=&a23value=&textpres=&sort=7&x=57&y=8> (дата обращения: 14.10.2016).

Литература

7. Андриченко Л.В., Плюгина И.В. Проблемы регламентации статуса и деятельности комиссий по урегулированию конфликта интересов на муниципальной службе // Журнал российского права. 2014. № 2 (206). С. 59–67.
8. Астанин В.В. Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов (анализ и оценка предмета деятельности и коррупционных рисков участия экспертов в их работе) // Российская юстиция. 2009. № 2. С. 20–24.
9. Бикеев И.И., Кабанов П.А. Организация работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Республики Татарстан и урегулированию конфликта интересов. Методическое пособие. Казань: Познание, 2015.
10. Братановский С.Н., Зеленов М.Ф. Специфика правового регулирования деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных и муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов // Российская юстиция. 2011. № 10. С. 52–57.
11. Буранок А.О. Исследование проблем истории возникновения и деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов // Известия Самарского научного центра Российской академии наук. 2013. Т. 15. № 5–1. С. 161–171.
12. Буранок А.О. Направления совершенствования деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов // Вестник Международного института рынка. 2015. № 2. С. 14–20.

13. Григорьев И.В. Оптимизация процедур участия независимых экспертов-специалистов в деятельности комиссий на государственной гражданской службе // Российский юридический журнал. 2010. № 5. С. 218–219.
14. Кабанов П.А. Ознакомление с материалами участников заседания комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов, поступившими на рассмотрение: процедурные вопросы // НВ: Административное право и практика администрирования. 2012. № 1. С. 17–23.
15. Кабанов П.А. Основания и порядок вывода членов комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов из их состава // Административное и муниципальное право. 2012. № 3. С. 10–13.
16. Кабанов П.А. О требованиях к членам комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов не занимающим должности государственной службы // Административное и муниципальное право. 2012. № 4. С. 25–27.
17. Кабанов П.А. Процессуальные основания и порядок отмены обязательных решений, принимаемых комиссиями по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов // Административное и муниципальное право. 2012. № 7. С. 17–19.
18. Кабанов П.А. Организационно-правовые аспекты прокурорского надзора за созданием и организацией деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов // НВ: Административное право и практика администрирования. 2013. № 1. С. 1–11.
19. Казакова Л.А. Методическое сопровождение организации работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов: опыт Республики Коми // Политические, экономические и социокультурные аспекты регионального управления на Европейском Севере. Материалы итоговой (тринадцатой) Всероссийской научно-практической конференции. Сыктывкар: Коми республиканская академия государственной службы и управления, 2014. С. 252–256.

20. Казакова Л.А. Оценка деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов в Республике Коми // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 2. С. 40–45.
21. Колдушко А.А. Актуальные проблемы деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов на государственной и муниципальной службе (на примере Пермского края) // Современный город: власть, управление, экономика. Материалы конференции. Пермь: Пермский национальный исследовательский политехнический университет, 2015. Т. 1. С. 172–185.
22. Любимова И.А. Направление повышения эффективности деятельности комиссии по урегулированию конфликта интересов в органах местного самоуправления (на примере г.о. Тольятти) // Управление стратегическим развитием территорий. Сборник научных трудов / Отв. ред. О.Н. Фомин. Саратов: Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина — филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2016. С. 187–189.
23. Мещерякова Т.Р. Некоторые проблемы урегулирования конфликта интересов на государственной службе // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 9. С. 59–63.
24. Миронов В.П. Роль и место независимых экспертов в конкурсной, аттестационной комиссиях, комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2013. Т. 16. № 2. С. 44–49.
25. Морозова Т.В. О деятельности комиссии по урегулированию конфликта интересов в органах власти Ульяновской области // Противодействие коррупции: государственная политика и гражданское общество. Саратов: Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина — филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2015. С. 66–69.
26. Ревуцкая В.А. О некоторых вопросах правового регулирования деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов // Инновационное развитие юридической науки как фактор укрепления российской государственности. Материалы III Межрегиональной научно-практической конференции, посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации / Науч. ред.: Н.В. Омелёхина,

Е.А. Дорожинская. Новосибирск: Сибирская академия государственной службы, 2014. С. 437–439.

27. *Чаннов С.Е.* О направлениях активизации деятельности комиссий по урегулированию конфликта интересов // Государственный аудит. Право. Экономика. 2012. № 2. С. 110–116.

28. *Чаннов С.Е.* Организация деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов на государственной службе // ВВ: Административное право и практика администрирования. 2013. № 5. С. 1–13.

29. *Шувалова Н.Н.* Почему бездействуют комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и конфликта интересов // Государственная служба. 2009. № 2. С. 34–37.

Maskaleva O.S.

Commissions on Compliance with Requirements to Official Conduct and Resolution of Conflicts of Interests: Formal Requirements and Actual Composition

Olga S. Maskaleva — expert, Anti-corruption Research and Education Center, The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russian Federation.

E-mail: o.s.maskaleva@yandex.ru

Annotation

The article deals with commissions formed by the Russian federal government to examine the issues of civil servants' official conduct and resolve conflicts of interests emerging in the federal civil service. The author analyzes the composition of 79 federal commissions. Research data was collected through official websites of federal public bodies. The results show the commissions commonly consist of 8–13 members. The special regulation on commissions stipulates that persons outside the public body where commission is formed must be included in the commission. The share of the “outside members” should be at least a quarter of the total number of commissioners. Research data reveals that the commissions commonly include 3–5 “outside members”. The above-mentioned requirement is fulfilled in most cases (94%). The special regulation on commissions provides that commission must include an “outside member” representing Presidential Anti-Corruption Directorate or Government Executive Office. This requirement is also fulfilled in most cases. A commission must also include “outside member(s)” representing research or educational organization(s). This requirement is fulfilled in all cases. “Outside member(s)” representing public councils, trade unions and veteran organizations may be included in a commission. The representatives of trade unions and public councils are included in commissions more frequently than the representatives of veteran organizations. The sphere of professional expertise was assessed for the representatives of research and educational organizations. The results show 34 commissions (out of 68) include at least one representative whose professional activity is connected with anti-corruption or civil service issues. At the same time anticorruption or civil service issues are the main sphere of professional interest for only about 14% of representatives. Main problems of the commissions' formation are discussed as well.

Keywords

Commission on compliance with requirements to official conduct and resolution of conflict of interests, anticorruption commission, civil service, Russian Federation.

References:

1. Trudovoj kodeks Rossijskoj Federacii ot 30.12.2001 № 197-FZ (v red. ot 03.07.2016). *Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii [Gosudarstvennaja sistema pravovoj informacii]*. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?searchres=&bpas=cd00000&a3=&a3type=&a3value=&a6=&a6type=&a6value=&a15=&a15type=&a15value=&a7type=1&a7from=&a7to=&a7date=&a8=197-%D4%C7&a8type=2&a1=%F2%F0%F3%E4%EE%E2%EE%E9+%EA%EE%E4%E5%EA%F1&a0=&a16=&a16type=&a16value=&a17=&a17type=&a17value=&a4=&a4type=&a4value=&a23=&a23type=&a23value=&extpres=&sort=7&x=54&y=11> (data obrashhenija: 14.10.2016).
2. Federal'nyj zakon ot 27.07.2004 № 79-FZ “O gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe Rossijskoj Federacii” (v pervonachal'noj red. i v red. ot 03.07.2016). *Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii [Gosudarstvennaja sistema pravovoj informacii]*. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?searchres=&bpas=cd00000&a3=&a3type=&a3value=&a6=&a6type=&a6value=&a15=&a15type=&a15value=&a7type=1&a7from=&a7to=&a7date=27.07.2004&a8=79->

- [%D4%C7&a8type=2&a1=&a0=&a16=&a16type=&a16value=&a17=&a17type=&a17value=&a4=&a4type=&a4value=&a23=&a23type=&a23value=&textpres=&sort=7&x=48&y=12](#) (data obrashhenija: 14.10.2016).
3. Federal'nyj zakon ot 25.12.2008 № 273-FZ “O protivodejstvii korrupcii” (v red. ot 03.07.2016). *Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii [Gosudarstvennaja sistema pravovoj informacii]*. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?searchres=&x=75&y=18&bpas=cd00000&a3=&a3type=&a3value=&a6=&a6type=&a6value=&a15=&a15type=&a15value=&a7type=1&a7from=&a7to=&a7date=25.12.2008&a8=273-%D4%C7&a8type=2&a1=&a0=&a16=&a16type=&a16value=&a17=&a17type=&a17value=&a4=&a4type=&a4value=&a23=&a23type=&a23value=&textpres=&sort=7> (data obrashhenija: 14.10.2016).
4. Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 03.03.2007 № 269 “O komissijah po sobljudeniju trebovanij k sluzhebnomu povedeniju gosudarstvennyh grazhdanskih sluzhashhih Rossijskoj Federacii i uregulirovaniju konflikta interesov”. *Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii [Gosudarstvennaja sistema pravovoj informacii]*. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?searchres=&bpas=cd00000&a3=&a3type=&a3value=&a6=&a6type=&a6value=&a15=&a15type=&a15value=&a7type=1&a7from=&a7to=&a7date=03.03.2007&a8=269&a8type=2&a1=&a0=&a16=&a16type=&a16value=&a17=&a17type=&a17value=&a4=&a4type=&a4value=&a23=&a23type=&a23value=&textpres=&sort=7&x=40&y=15> (data obrashhenija: 14.10.2016).
5. Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 01.07.2010 № 821 “O komissijah po sobljudeniju trebovanij k sluzhebnomu povedeniju federal'nyh gosudarstvennyh sluzhashhih i uregulirovaniju konflikta interesov” (v red. ot 22.12.2015). *Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii [Gosudarstvennaja sistema pravovoj informacii]*. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?searchres=&bpas=cd00000&a3=&a3type=&a3value=&a6=&a6type=&a6value=&a15=&a15type=&a15value=&a7type=1&a7from=&a7to=&a7date=01.07.2010&a8=821&a8type=2&a1=&a0=&a16=&a16type=&a16value=&a17=&a17type=&a17value=&a4=&a4type=&a4value=&a23=&a23type=&a23value=&textpres=&sort=7&x=70&y=7> (data obrashhenija: 14.10.2016).
6. Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 12.08.2005 № 509 “O porjadke oplaty truda nezavisimyh jekspertov, vkljuchaemyh v sostavy attestacionnoj i konkursnoj komissii, a takzhe komissii po sobljudeniju trebovanij k sluzhebnomu povedeniju federal'nyh gosudarstvennyh grazhdanskih sluzhashhih i uregulirovaniju konflikta interesov, obrazuemyh federal'nymi gosudarstvennymi organami” (v pervonachal'noj red. i v red. ot 03.08.2011). *Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii [Gosudarstvennaja sistema pravovoj informacii]*. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?searchres=&bpas=cd00000&a3=&a3type=&a3value=&a6=&a6type=&a6value=&a15=&a15type=&a15value=&a7type=1&a7from=&a7to=&a7date=12.08.2005&a8=509&a8type=2&a1=&a0=&a16=&a16type=&a16value=&a17=&a17type=&a17value=&a4=&a4type=&a4value=&a23=&a23type=&a23value=&textpres=&sort=7&x=57&y=8> (data obrashhenija: 14.10.2016).
7. Andrichenko L.V., Pljugina I.V. Problemy reglamentacii statusa i dejatel'nosti komissij po uregulirovaniju konflikta interesov na municipal'noj sluzhbe. *Zhurnal rossijskogo prava*, 2014, 2 (206), pp. 59–67.
8. Astanin V.V. Komissii po sobljudeniju trebovanij k sluzhebnomu povedeniju gosudarstvennyh grazhdanskih sluzhashhih i uregulirovaniju konflikta interesov (analiz i ocenka predmeta dejatel'nosti i korrupciogennyh riskov uchastija jekspertov v ih rabote). *Rossijskaja justicija*, 2009, 2, pp. 20–24.
9. Bikeev I.I., Kabanov P.A. *Organizacija raboty komissij po sobljudeniju trebovanij k sluzhebnomu povedeniju gosudarstvennyh grazhdanskih sluzhashhih Respubliki Tatarstan i uregulirovaniju konflikta interesov. Metodicheskoe posobie*. Kazan': Poznanie, 2015.

10. Bratanovskij S.N., Zelenov M.F. Specifika pravovogo regulirovanija dejatel'nosti komissij po sobljudeniju trebovanij k sluzhebnomu povedeniju gosudarstvennyh i municipal'nyh sluzhashhih i uregulirovaniju konflikta interesov. *Rossijskaja justicija*, 2011, 10, pp. 52–57.
11. Buranok A.O. Issledovanie problem istorii vozniknovenija i dejatel'nosti komissij po sobljudeniju trebovanij k sluzhebnomu povedeniju gosudarstvennyh grazhdanskih (municipal'nyh) sluzhashhih i uregulirovaniju konflikta interesov. *Izvestija Samarskogo nauchnogo centra Rossijskoj akademii nauk*, 2013, vol. 15, issue 5–1, pp. 161–171.
12. Buranok A.O. Napravlenija sovershenstvovanija dejatel'nosti komissij po sobljudeniju trebovanij k sluzhebnomu povedeniju gosudarstvennyh grazhdanskih (municipal'nyh) sluzhashhih i uregulirovaniju konflikta interesov. *Vestnik Mezhdunarodnogo instituta rynka*, 2015, 2, pp. 14–20.
13. Grigor'ev I.V. Optimizacija procedur uchastija nezavisimyh jekspertov-specialistov v dejatel'nosti komissij na gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe. *Rossijskij juridicheskij zhurnal*, 2010, 5, pp. 218–219.
14. Kabanov P.A. Oznakomlenie s materialami uchastnikov zasedanija komissii po sobljudeniju trebovanij k sluzhebnomu povedeniju gosudarstvennyh (municipal'nyh) sluzhashhih i uregulirovaniju konflikta interesov, postupivshimi na rassmotrenie: procedurnye voprosy. *NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovanija*, 2012, 1, pp. 17–23.
15. Kabanov P.A. Osnovaniya i porjadok vyvoda chlenov komissij po sobljudeniju trebovanij k sluzhebnomu povedeniju gosudarstvennyh (municipal'nyh) sluzhashhih i uregulirovaniju konflikta interesov iz ih sostava. *Administrativnoe i municipal'noe pravo*, 2012, 3, pp. 10–13.
16. Kabanov P.A. O trebovanijah k chlenam komissij po sobljudeniju trebovanij k sluzhebnomu povedeniju gosudarstvennyh grazhdanskih sluzhashhih i uregulirovaniju konflikta interesov ne zanimajushhim dolzhnosti gosudarstvennoj sluzhby. *Administrativnoe i municipal'noe pravo*, 2012, 4, pp. 25–27.
17. Kabanov P.A. Processual'nye osnovaniya i porjadok otmeny objazatel'nyh reshenij, prinimaemyh komissijami po sobljudeniju trebovanij k sluzhebnomu povedeniju gosudarstvennyh grazhdanskih (municipal'nyh) sluzhashhih i uregulirovaniju konflikta interesov. *Administrativnoe i municipal'noe pravo*, 2012, 7, pp. 17–19.
18. Kabanov P.A. Organizacionno-pravovye aspekty prokurorskogo nadzora za sozdaniem i organizaciej dejatel'nosti komissij po sobljudeniju trebovanij k sluzhebnomu povedeniju gosudarstvennyh (municipal'nyh) sluzhashhih i uregulirovaniju konflikta interesov. *NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovanija*, 2013, 1, pp. 1–11.
19. Kazakova L.A. Metodicheskoe soprovozhdenie organizacii raboty komissij po sobljudeniju trebovanij k sluzhebnomu povedeniju municipal'nyh sluzhashhih i uregulirovaniju konflikta interesov: opyt Respubliki Komi. *Politicheskie, jekonomicheskie i sociokul'turnye aspekty regional'nogo upravlenija na Evropejskom Severe. Materialy itogovoj (trinadcatoj) Vserossijskoj nauchno-prakticheskoi konferencii*. Syktyvkar: Komi respublikanskaja akademija gosudarstvennoj sluzhby i upravlenija, 2014. Pp. 252–256.
20. Kazakova L.A. Ocenka dejatel'nosti komissij po sobljudeniju trebovanij k sluzhebnomu povedeniju gosudarstvennyh (municipal'nyh) sluzhashhih i uregulirovaniju konflikta interesov v Respublike Komi. *Gosudarstvennaja vlast' i mestnoe samoupravlenie*, 2016, 2, pp. 40–45.
21. Koldushko A.A. Aktual'nye problemy dejatel'nosti komissij po sobljudeniju trebovanij k sluzhebnomu povedeniju i uregulirovaniju konflikta interesov na gosudarstvennoj i municipal'noj sluzhbe (na primere

- Permskogo kraja). *Sovremennyj gorod: vlast', upravlenie, jekonomika. Materialy konferencii*. Perm': Permskij nacional'nyj issledovatel'skij politehnicheskij universitet, 2015. Vol. 1. Pp. 172–185.
22. Ljubimova I.A. Napravlenie povyshenija jeffektivnosti dejatel'nosti komissii po uregulirovaniju konflikta interesov v organah mestnogo samoupravlenija (na primere g.o. Tol'jatti). *Upravlenie strategicheskim razvitiem territorij. Sbornik nauchnyh trudov / Otv. red. O.N. Fomin*. Saratov: Povolzhskij institut upravlenija imeni P.A. Stolypina — filial FGBOU VPO “Rossijskaja akademija narodnogo hozjajstva i gosudarstvennoj sluzhby pri Prezidente Rossijskoj Federacii”, 2016. Pp. 187–189.
23. Meshherjakova T.R. Nekotorye problemy uregulirovanija konflikta interesov na gosudarstvennoj sluzhbe. *Gosudarstvennaja vlast' i mestnoe samoupravlenie*, 2015, 9, pp. 59–63.
24. Mironov V.P. Rol' i mesto nezavisimyh jekspertov v konkursnoj, attestacionnoj komissijah, komissii po sobljudeniju trebovanij k sluzhebnomu povedeniju i uregulirovaniju konflikta interesov. *Jelektronnoe prilozhenie k Rossijskomu juridicheskomu zhurnalu*, 2013, vol. 16, issue 2, pp. 44–49.
25. Morozova T.V. O dejatel'nosti komissii po uregulirovaniju konflikta interesov v organah vlasti Ul'janovskoj oblasti. *Protivodejstvie korrupcii: gosudarstvennaja politika i grazhdanskoe obshhestvo*. Saratov: Povolzhskij institut upravlenija imeni P.A. Stolypina — filial FGBOU VPO “Rossijskaja akademija narodnogo hozjajstva i gosudarstvennoj sluzhby pri Prezidente Rossijskoj Federacii”, 2015. Pp. 66–69.
26. Revuckaja V.A. O nekotoryh voprosah pravovogo regulirovanija dejatel'nosti komissij po sobljudeniju trebovanij k sluzhebnomu povedeniju gosudarstvennyh grazhdanskih sluzhashhij i uregulirovaniju konflikta interesov. *Innovacionnoe razvitie juridicheskoj nauki kak faktor ukreplenija rossijskoj gosudarstvennosti. Materialy III Mezhregional'noj nauchno-prakticheskoi konferencii, posvjashhennoj 20-letiju Konstitucii Rossijskoj Federacii / Nauch. red.: N.V. Omeljohina, E.A. Dorozhinskaja*. Novosibirsk: Sibirskaja akademija gosudarstvennoj sluzhby, 2014. Pp. 437–439.
27. Channov S.E. O napravlenijah aktivizacii dejatel'nosti komissij po uregulirovaniju konflikta interesov. *Gosudarstvennyj audit. Pravo. Jekonomika*, 2012, 2, pp. 110–116.
28. Channov S.E. Organizacija dejatel'nosti komissij po sobljudeniju trebovanij k sluzhebnomu povedeniju i uregulirovaniju konflikta interesov na gosudarstvennoj sluzhbe. *NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovanija*, 2013, 5, pp. 1–13.
29. Shuvalova N.N. Pochemu bezdejstvujut komissii po sobljudeniju trebovanij k sluzhebnomu povedeniju i konflikta interesov. *Gosudarstvennaja sluzhb*, 2009, 2, pp. 34–37.