

Процедура разрешения конфликта интересов в уголовно-исполнительной системе России как вид административного процесса

С.В. КРИЖАНОВСКИЙ – адъюнкт кафедры административно-правовых дисциплин ВИПЭ ФСИН России

В статье рассматривается процедура разрешения конфликта интересов в уголовно-исполнительной системе России как вид административного процесса, а также проблемы, возникающие при ее проведении, предлагаются пути совершенствования данной деятельности.

Ключевые слова: административный процесс; процедура разрешения конфликта интересов; стадии административного процесса; аттестационная комиссия; конфликт интересов.

The procedure for interests conflict in the penal system of Russia as a kind of administrative process

S.V. KRIZHANOVSKY – Post Graduate of the Department of Administrative and Legal Disciplines of the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penal Service of Russia

The article deals with a procedure for resolution interests conflict in the penal system of Russia as a kind of administrative process, as well as problems arising from its conduct, the author suggests ways of improving this activity.

Key words: the administrative process; procedure for resolution interests conflict; the stage of the administrative process; certification commission; interests conflict.

Одной из задач, стоящих перед органами государственной власти, является противодействие коррупции. Важным условием эффективности данной работы выступает повышение качества управления¹.

Управление во всех сферах деятельности государства, включая правоохранительные органы, призвано обеспечивать организованность, упорядоченность и согласованность функционирования всех элементов системы².

Рассмотрим процедуру урегулирования конфликта интересов как вид административного процесса. Урегулирование конфликта интересов заключается в административной деятельности уполномоченных на то должностных лиц и специально созданных органов (комиссий), результатом которой является разрешение данного конфликта и привлечение служащих к дисциплинарной либо административной ответственности.

Как отмечает С.Ю. Щеколдин, урегулирование конфликта интересов в системе

государственной службы следует рассматривать не как отдельные процедуры, а как новый вид административного производства в современном российском административном праве³.

Действительно, рассматриваемая деятельность содержит в себе все признаки административного процесса. Это содержание правил для легального применения материальных норм, регулирующих конфликт интересов, совокупность последовательных процедур, распределенных по конкретным стадиям, специфический субъективный состав с определенной компетенцией, а также наличие временных характеристик (сроки, периодичность)⁴.

Само понятие процесса является универсальным и предполагает совокупность последовательных действий для достижения какого-либо результата⁵.

Вместе с тем административный процесс, содержащий в себе различные виды производств, разворачивается во времени через определенную процедуру, которая имеет

свое начало, продолжение и завершение и складывается из предусмотренных законом и осуществляемых в логической последовательности действий участников процесса.

На основании этого в административном процессе выделяются определенные стадии (в рамках стадии – этапы), в пределах которых его участники обязаны либо правомочны совершать определенные, имеющие юридическое значение действия. В полной мере это относится и к деятельности по разрешению конфликта интересов. Поскольку процедура разрешения конфликта интересов в уголовно-исполнительной системе представляет собой отдельный вид производства в рамках административного процесса, то его стадию можно определить как часть процесса, в пределах которой участники данной процедуры обязаны либо правомочны выполнять обязательные либо возможные действия, предусмотренные для этой стадии, которые оформляются соответствующим образом (например, предоставление документов, объяснений, рапортов и т.д.). Заметим, что невыполнение обязательных действий на определенной стадии работником уголовно-исполнительной системы не является основанием для невозможности перехода к следующей стадии. В таком случае составляются соответствующие документы и следует переход к новой стадии. Выделим стадии деятельности по разрешению конфликта интересов в уголовно-исполнительной системе по аналогии со ст. 6.29 КоАП РФ, предусматривающей ответственность за нарушение законодательства о разрешении конфликта интересов медицинским работником:

1. Инициация разрешения конфликта интересов осуществляется:

– путем подачи уведомления установленного образца работником уголовно-исполнительной системы представителю нанимателя о наличии ситуации или возможности возникновения ситуации конфликта интересов;

– представления начальника УФСИН или любого члена комиссии, касающегося обеспечения соблюдения сотрудниками требований к служебному поведению или требований об урегулировании конфликта интересов либо осуществления в территориальном органе мер по предупреждению коррупции;

– поступление материалов от отделов по противодействию коррупции территориального органа, собственной безопасности, прокуратуры и иных правомочных органов.

2. Осуществление проверки компетентными органами (отделами по противодействию коррупции) по поступившим материалам. Данная стадия включает следующие этапы:

1) Проверка поступивших сведений.

2) Сбор дополнительных материалов, в необходимых случаях (согласно регламенту взаимодействия между кадровыми подразделениями, подразделениями по противодействию коррупции и отделами собственной безопасности территориальных органов) направление запросов в финансовые учреждения, налоговые органы, проведение оперативно-розыскных мероприятий и др.

Существуют определенные сложности в реализации данного этапа производства. Так, в Федеральном законе от 12.08.1995 г. № 144-ФЗ (ред. от 21.12.2003) «Об оперативно-розыскной деятельности»⁶ одним из оснований проведения оперативно-розыскных мероприятий предусмотрено наличие запроса, направленного в соответствии с данным законом (ст. 7), а также установлено, что органы проводят оперативно-розыскные мероприятия в целях добывания информации, необходимой для принятия решений о достоверности и полноте сведений, представляемых в соответствии с законодательством о соблюдении лицами, замещающими должности государственной службы, ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и об исполнении ими обязанностей, установленных федеральными конституционными законами, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Вышеуказанные положения касаются непосредственно органов уголовно-исполнительной системы, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, в частности отделов собственной безопасности ФСИН России и ее территориальных органов. Для обеспечения взаимодействия между органами, осуществляющими противодействие коррупции, был принят «Регламент взаимодействия управления кадров ФСИН России, кадровых подразделений и инспекций по личному составу территориальных органов ФСИН России с подразделениями собственной безопасности уголовно-исполнительной системы»⁷.

Данный регламент определяет перечень подразделений по борьбе с коррупцией (отдел организации работы по противодействию коррупции и инспекции по личному

составу управления кадров ФСИН России; кадровые подразделения и инспекции по личному составу территориальных органов ФСИН России и учреждений, непосредственно подчиненных ФСИН России; подразделения собственной безопасности уголовно-исполнительной системы в составе: управления собственной безопасности ФСИН России, подразделений собственной безопасности территориальных органов), а также их функции и порядок работы.

В случае недостаточной для назначения проверки информации подразделениями по противодействию коррупции направляются запросы в соответствующие подразделения собственной безопасности ФСИН России для получения дополнительных сведений. Срок рассмотрения таких запросов составляет 30 дней. Согласно федеральному закону «Об оперативно-розыскной деятельности» при получении запроса сотрудниками отделов собственной безопасности, как правило, проводятся следующие мероприятия: наведение справок, опрос, наблюдение, исследование документов. Следует отметить, что осуществлять оперативно-розыскную деятельность могут только подразделения ФСИН России (ст. 13), что на практике приводит к затруднениям в получении ответов на запросы.

Анализ практики правоприменения, совершенствования деятельности в данном направлении, в том числе и органов, осуществляющих антикоррупционную и оперативно-розыскную деятельность во ФСИН России, свидетельствует о необходимости принятия нормативно-правового акта, регламентирующего прохождение службы во ФСИН России, по аналогии с федеральным законом «О полиции». Также считаем целесообразным обозначить перечень возможных оперативно-розыскных мероприятий в рамках проверки вышеуказанных сведений, включить в перечень, установленный федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности», подразделения собственной безопасности территориальных органов ФСИН России.

3) Проведение проверки по собранным материалам.

4) Представление решения по итогам проверки представителю нанимателя (начальнику территориального органа ФСИН России).

5) Представление в аттестационную комиссию начальником территориального органа материалов проверки, свидетельствующих о несоблюдении сотрудником

требований к служебному поведению или требований об урегулировании конфликта интересов.

3. Рассмотрение поступивших материалов на заседании специально уполномоченного коллегиального органа (аттестационной комиссии территориального органа ФСИН России).

Данная стадия включает следующие этапы:

1) Подготовка к проведению заседания.

Председатель комиссии при поступлении к нему информации, содержащей основания для проведения заседания, в трехдневный срок назначает дату заседания комиссии, организует ознакомление сотрудника, в отношении которого комиссией рассматривается вопрос о соблюдении требований об урегулировании конфликта интересов, его представителя, членов комиссии и других лиц, участвующих в заседании, с информацией, поступившей в территориальный орган, и с результатами ее проверки; рассматривает ходатайства о приглашении на заседание аттестационной комиссии привлеченных лиц (членов комиссии, не проходящих службу в данном территориальном органе), принимает решение об их удовлетворении (об отказе в удовлетворении) и рассмотрении (отказе в рассмотрении) в ходе заседания комиссии дополнительных материалов.

2) Проведение заседания.

Заседание комиссии проводится в присутствии сотрудника, в отношении которого рассматривается вопрос о соблюдении требований об урегулировании конфликта интересов. При наличии письменной просьбы сотрудника о рассмотрении указанного вопроса без его участия заседание комиссии проводится в его отсутствие. В случае неявки сотрудника или его представителя на заседание комиссии при отсутствии письменной просьбы рассмотрение вопроса откладывается. В случае вторичной неявки сотрудника или его представителя без уважительных причин комиссия может принять решение о рассмотрении указанного вопроса в отсутствие сотрудника. На заседании комиссии заслушиваются пояснения сотрудника (с его согласия) и иных лиц, рассматриваются материалы по существу предъявляемых сотруднику претензий, а также дополнительные материалы. Члены комиссии и лица, участвовавшие в заседании, не вправе разглашать сведения, ставшие им известными в ходе работы комиссии.

3) Вынесение решения.

Решения принимаются тайным голосованием (если комиссия не примет иное решение) простым большинством голосов присутствующих на заседании членов комиссии.

По итогам рассмотрения вопроса о несоблюдении сотрудником требований к служебному поведению или требований об урегулировании конфликта интересов комиссия принимает одно из следующих решений:

– установить, что работник или сотрудник соблюдал требования к служебному поведению или требования об урегулировании конфликта интересов;

– установить, что работник или сотрудник не соблюдал требования к служебному поведению или требования об урегулировании конфликта интересов. В этом случае комиссия рекомендует начальнику территориального органа указать работнику или сотруднику на недопустимость нарушения требований к служебному поведению или требований об урегулировании конфликта интересов либо применить к нему конкретный вид дисциплинарной ответственности.

4) Исполнение решения комиссии по рассматриваемому делу.

Решения комиссии оформляются протоколами, которые подписываются членами комиссии, принимавшими участие в заседании.

Для исполнения решений могут быть подготовлены проекты приказов, распоряжений, решений или указаний, которые представляются на рассмотрение начальнику территориального органа. Отметим, что в случае рассмотрения вопроса о соблюдении требований об урегулировании конфликта интересов решения комиссии для начальника носят рекомендательный характер. Член комиссии, не согласный с ее решением, вправе в письменной форме изложить свое мнение, которое подлежит обязательному приобщению к протоколу заседания комиссии и с которым должен быть ознакомлен сотрудник. Копии протокола заседания комиссии в трехдневный срок направляются начальнику территориального органа, в виде выписок из него – сотруднику, а также по решению комиссии – иным заинтересованным лицам. Начальник обязан рассмотреть протокол заседания комиссии и вправе учесть в пределах своей компетенции содержащиеся в нем рекомендации при принятии решения о применении к сотруднику мер ответственности. Решение

начальника территориального органа оглашается на ближайшем заседании комиссии и принимается к сведению без обсуждения. Копия протокола заседания комиссии или выписка из него приобщается к личному делу сотрудника, в отношении которого рассмотрен вопрос о соблюдении требований об урегулировании конфликта интересов. Решения комиссии утверждаются начальником территориального органа и обязательны для исполнения сотрудниками.

Отметим следующие важные моменты:

– решение коллегиального органа по вопросам соблюдения требований об урегулировании конфликта интересов в уголовно-исполнительной системе России носят, в отличие от решения того же органа по делам о непредоставлении либо неправильном предоставлении сведений о доходах, рекомендательный характер. Тем самым ставится вопрос о необходимости вообще рассматривать подобные дела на заседаниях аттестационных комиссий. В данном случае возможно вынесение не решения, а экспертного мнения по существу дела, поскольку само решение принимается начальником территориального органа единолично, лишь с учетом мнения комиссии;

– срок рассмотрения материалов в три дня, а также то, что с данными материалами члены комиссии знакомятся фактически на заседании, может привести к неправильной оценке действий работников ФСИН России;

– у комиссии отсутствует возможность запроса дополнительных материалов;

– в работе комиссии не предусмотрена совещательная часть;

– отсутствует возможность подачи работником уголовно-исполнительной системы России заявления об отводе члена комиссии по основаниям возникновения у данного лица личной заинтересованности при рассмотрении дела. Следует учесть, что при вынесении решения о несоблюдении сотрудником требований об урегулировании конфликта интересов к нему применяются меры дисциплинарного взыскания, в том числе и в виде увольнения со службы в связи с утратой доверия, что влечет за собой фактическую невозможность в будущем трудоустройства на государственную службу.

5) Пересмотр решения начальника территориального органа ФСИН России.

Заметим, что процедуры пересмотра решений аттестационной комиссии не предусмотрено. Обжалование решения начальника территориального органа о наложении взы-

скания, в том числе и об увольнении в связи с утратой доверия, осуществляется через судебные органы, а также через органы прокуратуры и комиссию по трудовым спорам на основании личного обращения.

Отметим, что для повышения эффективности работы необходимо включение в данную стадию возможности обжалования решения аттестационной комиссии в вышестоящую аттестационную комиссию (комиссию центрального аппарата ФСИН России).

Нередко работники уголовно-исполнительной системы России привлекаются к дисциплинарной ответственности вне зависимости от наличия и формы вины, также отсутствует возможность освобождения работника от дисциплинарной ответственности даже при установлении фактов на-

рушения требований об урегулировании конфликта интересов, в случае если данный сотрудник добросовестно заблуждался, причиненный вред минимален либо отсутствует, а также по иным основаниям, решение по которым принимает коллегиальный орган (например, сотрудник был привлечен к дисциплинарной ответственности за наличие у него акций на общую сумму не более 100 рублей и т.п.). Также остается открытым вопрос о компетенции аттестационных комиссий ФСИН России в отношении неаттестованных работников территориальных органов и учреждений ФСИН России, а также лиц, отбывающих наказание в учреждениях ФСИН России, трудоустроенных в качестве работников (кладовщики, повара, бригады, старшие дневальные и т.д.).

■ ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Нагорных Р.В., Софийчук Н.В. Эффективность государственной правоохранительной службы и ее влияние на состояние правоохранительной деятельности государства // Вестник института: преступление, наказание, исправление. 2015. № 2 (30). С. 31.

² См.: Елагин А.Г., Мельникова Н.А. Административная деятельность исправительных учреждений: Моногр. М., 2011. С. 8.

³ См.: Щеколдин С.Ю. Конфликт интересов в государственных служебных отношениях: материальные и процессуальные аспекты: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2011. С. 10.

⁴ См.: Там же. С. 11.

⁵ См.: Большой российский энциклопедический словарь. М., 2007. С. 1261–1262.

⁶ См.: СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

⁷ Текст официально опубликован не был.

¹ См.: Nagornyh R.V., Sofijchuk N.V. Jeffektivnost' gosudarstvennoj pravoohranitel'noj sluzhby i ee vlijanie na sostojanie pravoohranitel'noj dejatel'nosti gosudarstva // Vestnik instituta: prestuplenie, nakazanie, ispravlenie. 2015. № 2 (30). S. 31.

² См.: Elagin A.G., Mel'nikova N.A. Administrativnaja dejatel'nost' ispravitel'nyh uchrezhdenij: Monogr. M., 2011. S. 8.

³ См.: Shhekoldin S.Ju. Konflikt interesov v gosudarstvennyh sluzhebnyh otnoshenijah: material'nye i processual'nye aspekty: Avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. Voronezh, 2011. S. 10.

⁴ См.: Там же. С. 11.

⁵ См.: Bol'shoj rossijskij jenciklopedicheskiy slovar'. M., 2007. S. 1261–1262.

⁶ См.: SZ RF. 1995. № 33. St. 3349.

⁷ Tekst oficial'no opublikovan ne byl.

УДК 351/354

Делегирование полномочий как метод государственного управления

А.В. КОРЕПИНА – заведующий кафедрой административного и финансового права Северо-Западного института (филиала) Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, доцент

В статье анализируются особенности делегирования государственных полномочий в системе исполнительной власти Российской Федерации. Административно-правовой аспект исследования автором связан с методологией государственного управления.

Ключевые слова: делегирование полномочий; органы исполнительной власти Российской Федерации; методы государственного управления.