

**В. П. Миронов\***

## **РОЛЬ И МЕСТО НЕЗАВИСИМЫХ ЭКСПЕРТОВ В КОНКУРСНОЙ, АТТЕСТАЦИОННОЙ КОМИССИЯХ, КОМИССИИ ПО СОБЛЮДЕНИЮ ТРЕБОВАНИЙ К СЛУЖЕБНОМУ ПОВЕДЕНИЮ И УРЕГУЛИРОВАНИЮ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ**

*Рассматриваются роль и место независимых экспертов в комиссиях, создаваемых в государственных органах в соответствии с требованиями Закона о государственной гражданской службе. Дан подробный анализ законодательства, проблем его применения с учетом имеющегося опыта работы независимых экспертов (критерии и порядок подбора, правовое положение в составе комиссий, роль и значение мнений независимых экспертов при принятии решений комиссиями), а также сформулированы предложения по совершенствованию законодательства в данной сфере деятельности комиссий.*

*Ключевые слова: государственная гражданская служба, независимый эксперт, комиссии, государственный орган*

*The article focuses on the role and place of independent experts in the commissions generated by public authorities. The author analyzes the legislation, problems of its application, taking into account the existing experience: the criteria and procedure for selection, the legal status in the commissions, the role and importance of the views of independent experts in decision-making committees, and formulates proposals for the improvement of the legislation*

*Key words: civil service, independent experts, commissions, state's body*

В ст. 19, 22, 48, 49 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее — Закон № 79-ФЗ) установлено, что в состав конкурсной, аттестационной комиссий, комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов входят, наряду с другими членами, представители научных и образовательных учреждений, других организаций, приглашаемые органом по управлению государственной службой по запросу представителя нанимателя в качестве *независимых экспертов* — специалистов по вопросам, связанным с гражданской службой. Количество независимых экспертов должно составлять *не менее* одной четверти от общего числа членов комиссии, т. е. может быть и больше, но на практике назначают ровно одну четверть.

За время действия Закона № 79-ФЗ (с февраля 2005 г.) в России и ее субъектах накоплен некоторый опыт участия независимых экспертов — специалистов в сфере государственной гражданской службы в составе комиссий, создаваемых в государственных органах в соответствии с требованиями Закона. К сожалению, этот опыт практически не изучен и не обобщен. Надеюсь, что данный вопрос вызовет у вас интерес и станет предметом серьезной дискуссии на нашем «круглом столе».

Роль независимых экспертов, на мой взгляд, заключается в объективной оценке претендентов, участвующих в конкурсе на замещение вакантной должности гражданской службы, соответствия либо несоответствия гражданского служащего замещаемой долж-

\* Миронов Виктор Пантелеймонович — кандидат юридических наук, доцент кафедры социального права, государственной и муниципальной службы Уральской государственной юридической академии, член Совета по кадровой политике Администрации Губернатора Свердловской области, эксперт Экспертного совета Уральского института регионального законодательства, независимый эксперт — член конкурсных и аттестационных комиссий государственных органов (Екатеринбург). E-mail: spgms@mail.ru.

ности при проведении аттестации, сдаче экзамена для определения уровня квалификации гражданского служащего и последующего присвоения классного чина, соблюдения либо несоблюдения им требований к служебному поведению, а также в урегулировании конфликта интересов и реализации принципов: 1) открытости и прозрачности государственной гражданской службы; 2) обеспечения равного доступа граждан Российской Федерации к государственной гражданской службе; 3) предотвращения или возможного снижения уровня коррупции на гражданской службе.

Вместе с тем участие независимых экспертов в комиссиях государственных органов должно способствовать защите прав граждан Российской Федерации и гражданских служащих при вынесении решения комиссиями государственного органа, особенно при рассмотрении вопросов о соблюдении требований к служебному поведению гражданских служащих и при урегулировании конфликта интересов. Независимые эксперты должны быть профессиональными специалистами, не просто связанными с гражданской службой, а хорошо знающими ее специфику.

В Законе № 79-ФЗ сказано, что такие специалисты есть в научных и образовательных учреждениях, других организациях. Однако ни Закон, ни соответствующие указы Президента Российской Федерации не содержат указания на типы, организационно-правовые формы данных организаций, а также уровень образовательного учреждения (начальное профессиональное, среднее профессиональное, высшее профессиональное, послевузовское), его профиль (технический, гуманитарный, специальный и др.).

Какие же научные и образовательные учреждения имеет в виду Закон № 79-ФЗ? В соответствии, например, с Законом от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» это могут быть государственные, муниципальные, негосударственные (частные) образовательные учреждения, учреждения общественных и религиозных организаций (объединений). Если обратиться к образовательным стандартам и учебным программам, то только в образовательных учреждениях высшего профессионального и послевузовского профессионального образования можно найти программы по изучению отдельных вопросов государственной гражданской службы или связанных с ней. В частности, в Уральском регионе только наша кафедра занимается комплексным изучением и преподаванием такого предмета, как «Право государственной и муниципальной службы», в других образовательных учреждениях высшего профессионального и послевузовского профессионального образования гражданская служба (точнее, ее отдельные аспекты) изучается в рамках административного, трудового права, и то лишь в части особенностей гражданской службы, государственного, муниципального управления, а не как профессиональная деятельность служащих по обеспечению исполнения полномочий государственных органов, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и ее субъектов.

Что же подразумевает Закон № 79-ФЗ под *другими организациями*? Много ли в них специалистов, связанных с гражданской службой?

Во-первых, если не считать государственные организации, в которых осуществляется государственная гражданская служба, то немного. Закон не запрещает приглашать в качестве экспертов служащих из государственных органов, но будет ли обеспечена их независимость в составе комиссий? Ответ очевиден — вряд ли. В дополнение к этому проблема при участии в составе комиссий представителей других государственных органов связана с возмездным характером деятельности экспертов, поскольку правовые отношения между государственным органом и независимым экспертом оформляются договором возмездного оказания услуг<sup>1</sup>, такое участие будет рассматриваться как иная оплачиваемая деятельность, т. е. потребуются соблюдение определенной процедуры,

<sup>1</sup> См., например: Об утверждении примерной формы договора на оказание экспертных услуг: приказ Федерального агентства по науке и инновациям от 27 октября 2005 г. № 162 // СПС «КонсультантПлюс».

чтобы избежать возникновения конфликта интересов. В то же время платность услуги обеспечивает независимость экспертов от государственного органа и его руководителя.

Во-вторых, даже если такие специалисты есть, то, как правило, лишь в крупных городах – административных центрах субъектов РФ, а в небольших городах и районных центрах, где тоже имеются государственные органы, как федеральные (налоговые службы, казначейские управления, прокуратуры, аппараты федеральных и мировых судов и др.), так и субъектов федерации (администрации управленческих округов, управления социальной защиты населения, управления сельского хозяйства, органы записи актов гражданского состояния и др.), такие специалисты – редкость.

Эксперты-специалисты приглашаются из научных, образовательных и других организаций по запросу представителя нанимателя органом по управлению государственной службой. В большинстве субъектов РФ такие органы не созданы. Их полномочия согласно указам Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» и № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» выполняют государственные органы (их аппараты).

Государственные органы и аппараты государственных органов при таком толковании следует рассматривать как равнозначные понятия. Из этого следует, что не только государственные органы, имеющие определенный правовой статус, правовую форму, но и их аппараты, зачастую не обладающие таким статусом, выполняют полномочия органа по управлению государственной службой и могут запрашивать экспертов в составы названных комиссий от научных, образовательных и иных организаций. Руководитель государственного органа, будучи представителем нанимателя, должен обращаться в аппарат государственного органа, который делает запрос о направлении независимых экспертов в соответствующие комиссии государственного органа. Руководителю государственного органа проще самому обратиться с запросом в научные, образовательные и другие организации.

Ранее Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов 2007 г. был установлен следующий порядок включения в состав комиссии независимых экспертов:

1) представитель нанимателя направляет запрос о приглашении в состав комиссии независимых экспертов (без указания их персональных данных) в соответствующий государственный орган по управлению государственной службой;

2) руководитель государственного органа по управлению государственной службой направляет запросы в научные, образовательные и другие организации с предложением направить своих представителей в состав комиссии в качестве независимых экспертов с указанием их числа, но без персональных данных;

3) руководители научных, образовательных и других организаций, получив запрос, в семидневный срок направляют в запрашивающий государственный орган, т. е. государственный орган по управлению государственной службой, сведения о сотрудниках, которые могут участвовать в работе комиссии (их фамилии, имена, отчества, занимаемые должности), а также *информацию, позволяющую признать их экспертами-специалистами* по вопросам, связанным с гражданской службой;

4) независимые эксперты включаются в состав комиссии на добровольной основе.

В новом Положении, утвержденном Указом Президента РФ от 1 июля 2010 г. № 821, даже этот несовершенный порядок отсутствует.

Как же должен происходить отбор экспертов и по каким критериям?

В ранее действовавшем Положении указывалось, что эксперты-специалисты должны работать в научных, образовательных и других организациях; быть гражданами Российской Федерации; их трудовая (служебная) деятельность в течение трех и более лет

должна быть связана с гражданской службой. Такой деятельностью считалась преподавательская, научная или иная деятельность, касающаяся вопросов гражданской службы, а также предшествующее замещение государственных должностей или должностей гражданской службы в государственных органах.

Сегодня и эти критерии отсутствуют, т. е. экспертом может быть любой работающий (возникает вопрос, а почему работающий, почему, например, не гражданский служащий, вышедший на пенсию по выслуге лет и не только связанный с гражданской службой, а непосредственно занимавшийся вопросами гражданской службы) в научной, образовательной и другой организации, деятельность которого связана с гражданской службой.

Как правило, руководитель научной, образовательной, другой организации направляет в комиссию государственного органа того работника, который не очень загружен на своей основной работе, хотя лица, направляемые организацией в качестве независимых экспертов, должны быть не только специалистами в области гражданской службы, но и обладать высоким профессионализмом.

Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов (п. 8) установлено, что в состав комиссии входит представитель (представители) научных организаций и образовательных учреждений среднего, высшего и дополнительного профессионального образования, деятельность которого (которых) связана с государственной службой. (Заметим, что если в Законе № 79-ФЗ указаны эксперты – представители других организаций и *независимые специалисты-эксперты* по вопросам, связанным с гражданской службой, то в новом Положении говорится просто о *представителях научных, образовательных учреждений*, деятельность которых связана с государственной службой в целом, а не только с гражданской службой, что значительно расширяет перечень образовательных учреждений, из которых могут приглашаться представители в состав комиссии.)

Дополнительно руководитель государственного органа может принять решение о включении в состав комиссии:

- 1) представителя общественного совета, образованного при федеральном органе исполнительной власти (ч. 2 ст. 20 ФЗ от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об общественной палате РФ»);
- 2) представителя общественной организации ветеранов, созданной в государственном органе;
- 3) представителя профсоюзной организации, действующей в установленном порядке в государственном органе.

Член комиссии, не согласный с ее решением, вправе в письменной форме изложить свое мнение. Последнее обязательно приобщается к протоколу заседания комиссии, с которым должен быть ознакомлен государственный служащий. Однако особое мнение не влияет на решение, принимаемое представителем нанимателя.

Хочется обратить внимание также на вопрос, является ли участие работников организаций в составе комиссий государственных органов в качестве экспертов исполнением государственной или общественной обязанности. Однозначно ответить трудно, так как (исходя из роли независимых экспертов и добровольной основы их включения в составы комиссий) это и не государственная, и не общественная обязанность. Вместе с тем независимый эксперт вступает в гражданско-правовые отношения с государственным органом по договору возмездного оказания услуг, которым и определяются права, обязанности сторон, в том числе обязанность эксперта «осуществлять полномочия, функции, права и обязанности члена Комиссии в соответствии с утвержденными Роснаукой положениями об указанных Комиссиях и настоящим Договором»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> См., например: Примерная форма договора на оказание экспертных услуг: утв. приказом Федерального агентства по науке и инновациям от 27 октября 2005 г. № 162.

В связи с этим обращаю ваше внимание на следующее. В ч. 1 ст. 170 Трудового кодекса предусмотрено, что работодатель обязан освобождать работника от работы с сохранением за ним места работы (должности) на время исполнения им государственных или общественных обязанностей в случаях, если в соответствии с Трудовым кодексом и иными федеральными законами эти обязанности должны исполняться в рабочее время. Ни в Трудовом кодексе, ни в федеральных законах не сказано, что заседания указанных комиссий государственных органов должны проходить в рабочее время. Вместе с тем всем известно, что такие заседания проводятся только в рабочее время. Варианты решения: либо заседания комиссий проводить в нерабочее время, либо работодателю нарушать трудовое законодательство.

В ч. 2 указанной статьи Трудового кодекса за время исполнения данных обязанностей в государственном органе или общественном объединении предусмотрена выплата работнику компенсации в размере, установленном Трудовым кодексом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ либо решением соответствующего общественного объединения. Работодатель не обязан сохранять заработную плату работнику, направляемому в состав комиссий, за время работы в них. Следовательно, в соответствии с ч. 2 ст. 170 Трудового кодекса компенсировать ее должен государственный орган.

На практике этот вопрос урегулирован постановлением Правительства РФ от 12 августа 2005 г. № 509 «О порядке оплаты труда независимых экспертов, включаемых в составы аттестационной и конкурсной комиссий, а также комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов, образуемых федеральными государственными органами»: ставка почасовой оплаты труда – 80 руб. Оплата производится на основе договора, заключенного между федеральным государственным органом и независимым экспертом. Однако это не только не компенсирует даже часть заработной платы по основному месту работы эксперта, но и не соответствует почасовой оплате работников профессорско-преподавательского, научного состава. В результате привлечь в состав комиссий высокопрофессиональных специалистов в качестве экспертов сложно.

Следует заметить, что данное постановление не распространяется на оплату труда независимых экспертов, включаемых в соответствующие комиссии, образуемые государственными органами субъектов РФ. Последние вправе сами установить другой размер оплаты труда независимых экспертов, что и происходит на практике. К примеру, в Республике Башкортостан почасовая оплата труда независимых экспертов-специалистов составляет 450 руб.

Так как договор возмездного оказания услуг заключается между экспертом как гражданином, физическим лицом и государственным органом, то в силу общих положений гражданского законодательства стороны вправе самостоятельно определять цену договора.

При формировании состава комиссии необходимо соблюсти все условия, чтобы исключить возможность возникновения конфликтов интересов внутри нее с тем, чтобы такая ситуация не могла повлиять на принимаемые решения.

Сегодня независимые эксперты привлекаются не только в состав комиссий государственных органов по вопросам гражданской службы, но и, например, для экспертизы проектов правовых актов на коррупциогенность. В связи с изложенным ученые предлагают начать формирование института независимых экспертов как некоего экспертного сообщества (объединения) специалистов из числа сотрудников научных, образовательных учреждений и практических работников<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Левакин И. В., Шишова Ж. А. Роль независимой экспертизы в противодействии коррупции // Рос. юстиция. 2010. № 8.

Необходимо также:

установить порядок приглашения специалистов и закрепить его, если не в законе, то (как было ранее) в указе Президента РФ;

определить правовое положение специалистов, привлекаемых в комиссии в качестве экспертов (их права, обязанности, ответственность), а также критерии отбора по профессиональному уровню из профильных организаций, причем не связанных с гражданской (государственной) службой, а непосредственно занимающихся вопросами государственной гражданской службы;

пересмотреть оплату их труда.

Решение перечисленных задач позволит, на мой взгляд, создать правовые, организационные, экономические основы для привлечения ученых, преподавателей вузов, практиков в комиссии государственных органов.