

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ И УРЕГУЛИРОВАНИЯ КОНФЛИКТОВ ИНТЕРЕСОВ НА МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ¹²⁸

Шугрина Екатерина Сергеевна, доктор юридических наук, профессор, директор Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС, член Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления

Петухов Роман Владимирович, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления Высшей школы государственного управления РАНХиГС

Кабанова Ирина Евгеньевна, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС

Законодательные основы предотвращения и урегулирования конфликтов интересов на муниципальной службе (федеральный уровень)

Институт конфликта интересов не является новым для российского права, тем не менее он и сегодня продолжает порождать вокруг себя споры среди теоретиков и практиков. Как справедливо отмечает А.Ф. Ноздрачев, «конфликт интересов» относится к числу наиболее

¹²⁸ Извлечения из отчета о НИР «Совершенствование механизмов предотвращения и урегулирования конфликтов интересов на муниципальной службе», выполненной в рамках Государственного задания РАНХиГС 2017 г.

сложных и многозначных понятий, которое встречается в международном, зарубежном и отечественном законодательстве о государственной и муниципальной службе, законодательстве о противодействии коррупции и в нормативных правовых актах, относящихся к разным сферам государственного управления и корпоративной деятельности¹²⁹.

Междисциплинарный характер проблемы конфликта интересов естественным образом проявляется в том, что с этой проблематикой одновременно работают специалисты, представляющие как публичное (А.Ф. Ноздрачев, А.М. Куренной, Э.В. Талапина, С.Е. Чаннов и др.), так и частное право (А.В. Габов, Д.И. Дедов, И.С. Шиткина и др.). Универсальное, общеправовое определение понятия «конфликт интересов» дал один из крупнейших специалистов в области предпринимательского права Д.И. Дедов, который предложил понимать его как «противоречие между интересами, которые защищены правом и должны быть удовлетворены действиями другого уполномоченного принципалом лица (поверенного, агента, директора, доверительного управляющего), и личными интересами этого уполномоченного»¹³⁰. Причем, как оговаривает Д.И. Дедов, принципалом в случае конфликта интересов может быть лицо как частного, так и публичного права, и, следовательно, защищаемый интерес может быть, как частным, так и публичным. В публичном праве конфликт интересов имеет первоочередное значение как ключевое понятие антикоррупционного законодательства.

Мониторинг федерального законодательства показал, что в настоящее время урегулирование конфликта интересов на муниципальной службе в федеральном законодательстве регламентируется Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральным законом от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», Трудовым Кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», Федеральным законом от 07.05.2013 № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц

¹²⁹ Ноздрачев А.Ф. Конфликт интересов: новое «универсальное» нормативное правовое определение понятия в законодательстве о противодействии коррупции // Административное право и процесс. 2016. № 6. С. 26–38.

¹³⁰ Дедов Д.И. Конфликт интересов. М.: Волтерс Клувер, 2004. С. 1.

открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть или пользоваться иностранными финансовыми инструментами», Федеральным законом от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

Легальное определение термина «конфликт интересов» дается в статье 10 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее — Закон о противодействии коррупции, Федеральный закон № 273-ФЗ): под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий). Эта дефиниция обладает достаточной степенью универсальности, требуемой для применения определяемого термина в смежных отраслях законодательства, таких как законодательство о государственной и муниципальной службе, трудовое законодательство, законодательство о государственных корпорациях и др.

Вместе с тем надо отметить, что вплоть до 2015 года в Трудовом кодексе, Федеральном законе от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Законе о муниципальной службе были закреплены собственные определения термина «конфликт интересов». Так, в части 1 статьи 14.1 Закона о муниципальной службе в ранее действовавшей редакции конфликт интересов определялся, как ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) муниципального служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью муниципального служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

Несмотря на то, что дефиниции, закрепленные в трудовом и служебном законодательстве, принципиально не отличались от определения термина «конфликт интересов», закрепленного в части 1 статьи 10 Закона о противодействии коррупции, с принятием Федерального закона от 05.10.2015 № 285-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов», они были заменены единообразной отсылкой к Федеральному закону № 273-ФЗ. Как отмечает, А.В. Шалаев такое решение законодателя было обусловлено необходимостью преодоления двойственности в правовом регулировании предотвращения конфликта интересов государственных и муниципальных служащих, с одной стороны, и работников госкорпораций, с другой¹³¹.

Однако поставленная задача обеспечения единообразного определения термина «конфликт интересов» до конца так и не была решена. Так, на сегодняшний день собственное, отличное от дефиниции, данной в Федеральном законе № 273-ФЗ, определение понятия «конфликт интересов» содержится в Федеральном законе от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Исходя из подпункта 9 пункта 1 статьи 31 этого Закона под конфликтом интересов понимается наличие брачных и родственных связей двух лиц, одним из которых является руководитель заказчика, член комиссии по осуществлению закупок, руководитель контрактной службы заказчика, контрактный управляющий, а другим — руководитель (член коллегиального исполнительного органа, и т.п.) участника закупки.

Как видно, эта дефиниция принципиально отличается от определения, закрепленного в части 1 статьи 10 Закона о противодействии коррупции, и описывает, по нашему мнению, не столько саму ситуацию конфликта интересов, сколько те фактические условия, в которых она может возникнуть. Выделение исключительно брачных и родствен-

¹³¹ Шалаев А.В. Личная заинтересованность и конфликт интересов: обзор изменений правового регулирования // Делопроизводство и кадры: электрон. журн. 2015. № 10. С. 27–34.

ных связей, как возможных причин возникновения конфликта интересов, и их абсолютизация в определении соответствующего понятия, безусловно, является неудачным решением законодателя, т.к. такой подход фактически исключает из сферы правового регулирования другие причины возникновения конфликта интересов.

Тем не менее, несмотря на то что определение понятия «конфликт интересов» в достаточной степени абстрактное и может быть использовано не только в антикоррупционном, но и в служебном и даже в трудовом законодательстве, нельзя не согласиться с позицией С.Е. Чаннова, который указывает на то, что институт конфликта интересов не может быть сведен исключительно к задачам противодействия коррупции, т.к. конфликт частного и публичного интереса далеко не всегда является следствием преднамеренного противоправного действия соответствующего должностного лица¹³². Априорно карательная направленность антикоррупционного законодательства накладывает свой отпечаток и на содержание понятия «конфликт интересов», в котором практически стирается различие между совершенным и потенциально возможным действием. В определении понятия «конфликт интересов», данном в Законе о противодействии коррупции, фактически ставится знак равенства между ситуацией, когда частный интерес уже повлиял на публичный и ситуацией, когда лишь возникла потенциальная возможность такого влияния. Тем самым, в него уже прескриптивно заложена негативная оценка вполне естественной ситуации наличия у должностного лица или служащего помимо публичного еще и частного интереса, укорененного в его личной жизни. Дистанция между этими интересами может быть различной и динамически подвижной, и только когда они пересекаются, возникает собственно конфликт интересов, как результат коррупционного правонарушения.

Наблюдаемое на практике стирание различия между ситуацией потенциального конфликта интересов и собственно ситуацией конфликта интересов является прямым следствием, во-первых, унификации определения понятия «конфликт интересов» на основе антикоррупционного законодательства, а, во-вторых, что более важно — объединения в одной дефиниции двух принципиально различных правовых

¹³² Чаннов С.Е. О направлениях активизации деятельности комиссий по урегулированию конфликтов интересов // Государственный аудит. Право. Экономика. 2012. № 2. С. 110–111.

ситуаций, следствием одной из которых является противоправное действие, а второй — лишь потенциальная возможность правонарушения. Законодательное различие двух этих правовых ситуаций является настоятельной необходимостью современного этапа развития как антикоррупционного, так и служебного законодательства. При этом, в законодательстве о государственной гражданской службе и о муниципальной службе основное внимание, как представляется, должно быть уделено механизмам предотвращения ситуации вхождения в конфликт частного и публичного интересов.

По нашему мнению, положительное влияние на правоприменительную практику могло бы оказать более четкое разделение в законодательстве собственно ситуации конфликта интереса, когда частный интерес служащего негативно повлиял на публичный интерес службы, и ситуации потенциального конфликта интересов, когда возникла сама возможность негативного влияния частного интереса на публичный. При этом, в целях внесения большей ясности в используемые в законодательстве понятия, ситуация потенциального конфликта интересов могла бы быть определена через термин «коллизия интересов».

Под термином «коллизия» обычно понимается столкновение, стечение обстоятельств, противоположных одно другому или несовместимых одно с другим¹³³. По своему значению коллизия синонимична слову конфликт, однако не полностью с ним совпадает, т.к. под термином «конфликт» понимается не просто столкновение целей, интересов, мнений и пр., но предельный случай обострения противоречия между ними¹³⁴.

Примером того, как термин «коллизия интересов» используется в правом регулировании, может служить Международный кодекс поведения государственных должностных лиц, принятый резолюцией 51/59 Генеральной Ассамблеи от 12.12.1996¹³⁵. В ст. 5 этого документа государственным должностным лицам предписывается в случае возможной или предполагаемой коллизии между обязанностями и частными интересами действовать сообразно с мерами, установленными

¹³³ Понов М. Полный словарь иностранных слов, вошедших в употребление в русском языке. М.: Типография Товарищества И.Д. Сытина, 1907.

¹³⁴ Философская энциклопедия. В 5-х т. Под редакцией Ф.В. Константинова. М.: Советская энциклопедия. 1960–1970.

¹³⁵ Международный кодекс поведения государственных должностных лиц // Принят 12.12.1996 Резолюцией 51/59 на 82-ом пленарном заседании 51-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН.

для того, чтобы уменьшить или устранить такую коллизию интересов, которой является любая коллизия между обязанностями и частными интересами государственных должностных лиц, проявляющаяся, в частности, в возможности использования государственных денежных средств, собственности, услуг или информации, для осуществления деятельности, не связанной с выполнением официальных функций.

Четкое разделение в российском законодательстве правовых ситуаций «коллизии интересов» и «конфликта интересов» позволит, как представляется, более эффективно использовать уже существующие механизмы предотвращения вхождения частного интереса служащего и публичного интереса службы в противоречие. Это, к примеру, касается кодексов этики и служебного поведения служащих, которые на сегодняшний день уже приняты в большинстве федеральных органов исполнительной власти и во многих органах государственной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления. По своей природе конфликт интересов является одной из разновидностей этического конфликта, который представляет собой возникшее противоречие между принципами профессиональной служебной этики, правилами служебного поведения и обстоятельствами, сложившимися в процессе служебной деятельности. Этическая неопределенность возникает в том случае, когда служащий не может установить степень соответствия своего поведения принципам профессиональной служебной этики и правилам служебного поведения. При определенной доработке этические кодексы могли бы включать в себя не только общие принципы профессиональной служебной этики и основные правила служебного поведения, как это сейчас предусмотрено Типовым кодексом этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, одобренным решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23.12.2010 (протокол № 21), но и конкретные рекомендации по определению и выходу из ситуации, когда частный интерес служащего начинает входить в противоречие с публичным интересом службы.

Следует отметить, что произошедшее в последние годы распространение закрепленного в Законе о противодействии коррупции определения понятия «конфликт интересов» на законодательство о государственной гражданской службе и о муниципальной службе име-

ет как положительные, так и отрицательные аспекты. Унификация категориального аппарата способствует единообразному применению норм смежных отраслей законодательства, что, безусловно, упрощает правоприменение. В то же время, конструктивные особенности дефиниции «конфликт интересов», закрепленной в Законе о противодействии коррупции, а также отчетливо выраженный карательный характер этого правового акта, приводят к стиранию границы между правонарушением, заключающемся в подчинении публичного интереса частному, и ситуацией, когда возникает потенциальная возможность для столкновения публичного и частного интересов. Для преодоления этого негативного эффекта в законодательстве необходимо четко разделить стадию потенциального конфликта интересов (для обозначения которой мы предлагаем ввести термин «коллизия интересов») и стадию конфликта интересов в собственном смысле. Не менее важным является развитие общей правовой культуры государственных и муниципальных служащих, в том числе, посредством распространения практики принятия этических кодексов, содержащих конкретные рекомендации по разрешению конфликта интересов.

Унификация регулирования базовых антикоррупционных процедур для государственной и муниципальной службы в условиях дотационности большей части российских муниципалитетов и прямо связанного с отсутствием должного финансирования дефицита квалифицированных кадров в органах местного самоуправления позволяет обеспечить единство правоприменения за счет прямого заимствования норм федерального и регионального законодательства в муниципальных правовых актах. Однако далеко не всегда такая имплементация является удачным решением, позволяющим учесть особенности муниципального уровня и обеспечить реализацию не только «буквы», но и «духа» закона. Действующее в данной сфере законодательство нуждается в дальнейшем развитии, прежде всего, в части совершенствования механизмов информирования о конфликте интересов и его урегулирования на муниципальной службе с учетом особенностей организации муниципальной службы как особо вида публичной службы.

К примеру, нанимателем для муниципального служащего является муниципальное образование, от имени которого полномочия нанимателя осуществляет представитель нанимателя (работодатель). Представителем нанимателя (работодателем) может быть глава муни-

ципального образования, руководитель органа местного самоуправления, председатель избирательной комиссии муниципального образования или иное лицо, уполномоченное исполнять обязанности представителя нанимателя (работодателя).

Непринятие муниципальным служащим, являющимся представителем нанимателя, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение муниципального служащего, являющегося представителем нанимателя, с муниципальной службы (часть 3.1. статьи 14.1 Закона о муниципальной службе). В случае, если муниципальный служащий, являющийся представителем нанимателя, занимает должность главы местной администрации, осуществляющего свои полномочия на основе контракта, применение к нему вышеуказанной меры ответственности приведет к досрочному прекращению его полномочий. Вместе с тем такое основание не включено в закрытый перечень оснований для досрочного прекращения полномочий главы местной администрации, закрепленный в части 10 статьи 37 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее также — Федеральный закон № 131-ФЗ), что создает коллизию права и потенциальные проблемы в правоприменительной практике.

Следует отметить, что в соответствии с Законом о муниципальной службе депутаты, члены выборных органов местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления, члены избирательных комиссий муниципальных образований, действующих на постоянной основе и являющихся юридическими лицами с правом решающего голоса, не являются муниципальными служащими, поэтому в законодательстве неурегулированными остаются ситуации, при которых личная заинтересованность (прямая или косвенная) выборных должностных лиц или членов выборных органов местного самоуправления влияет или может повлиять на объективное исполнение их должностных обязанностей.

Для обеспечения единообразных механизмов борьбы с коррупцией на государственной и муниципальной службе предлагается руководствоваться подходом Конвенции ООН против коррупции (пункт «а» статьи 2), и включать в круг публичных должностных лиц, к которым применяются ограничения и налагаются обязательства в связи

с замещением определенных должностей, любых назначаемых или избираемых лиц, выполняющих какую-либо публичную функцию или предоставляющее какую-либо публичную услугу, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия.

Заложенный в Конвенции ООН подход позволяет более системно подойти к вопросу об учете антикоррупционной составляющей при регулировании правового статуса должностных лиц, непосредственно реализующих публично-властные полномочия или обеспечивающих исполнение этих полномочий. В частности, на муниципальном уровне к числу таких лиц могут быть отнесены депутаты представительных органов местного самоуправления, члены выборных органов местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления, члены избирательных комиссий муниципальных образований, лица, замещающие отдельные должности на основании трудового договора в муниципальных учреждениях, муниципальных предприятиях и других организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед органами местного самоуправления.

Кроме того, в логике, предлагаемой Конвенцией ООН, в законодательстве могут быть урегулированы вопросы, связанные с введением антикоррупционных ограничений и необходимостью уведомления о конфликте интересов для таких специальных субъектов муниципального права, как старосты в населенных пунктах, не являющихся муниципальными образованиями, и органы территориального общественного самоуправления, которые, не являясь должностными лицами органов власти, тем не менее в ряде случаев становятся получателями и распорядителями средств местных и региональных бюджетов.

Особенности предотвращения и урегулирования конфликтов интересов на муниципальной службе на региональном и муниципальном уровне

В ходе проведенного исследования были проанализированы правовые акты субъектов Российской Федерации всех федеральных округов, включенные в справочную правовую систему «КонсультантПлюс: Сводное региональное законодательство», и муниципальные правовые акты, регулирующие вопросы предотвращения и урегулирования конфликтов интересов на муниципальной службе. Такой охват позво-

лил как выделить общие тенденции (подтверждаемые, в том числе, и материалами судебной практики), так и выявить механизмы предотвращения и урегулирования конфликтов интересов на муниципальной службе, имеющиеся в отдельных регионах или муниципальных образованиях.

Основной круг вопросов, связанных с выявлением, предотвращением конфликтов интересов, наказанием лиц, допустивших конфликт интересов, в региональном законодательстве и муниципальных правовых актах урегулирован, однако различается степень регулирования. Часто встречаются воспроизведения норм федерального законодательства в региональных или муниципальных правовых актах, что приводит к умалению юридической силы соответствующей нормы. Термин «конфликт интересов» встречается в основном в нормативных правовых актах, регулирующих отдельные вопросы муниципальной службы, а также определяющих статус лиц, замещающих муниципальные должности, реже в документах антикоррупционной тематики.

О конфликте интересов говорится и в государственных и в муниципальных программах, причем если в одних документах в качестве отчетного показателя работы предлагаются количественные показатели (чем больше заседаний, выявленных конфликтов, тем лучше), то в других на первое место выходит реальная эффективность деятельности и полное отсутствие заседаний конфликтных комиссий, что является показателем отсутствия конфликтов на местах, их своевременное предотвращение.

Анализ нормативных правовых актов регионального уровня и муниципальных правовых актов субъектов Российской Федерации, позволил сделать следующие выводы:

1. Во многих субъектах Российской Федерации основным документом, регулирующим вопросы предотвращения и урегулирования конфликта интересов на муниципальной службе, является региональный закон о муниципальной службе.

2. В большинстве законов о муниципальной службе субъектов Российской Федерации урегулированы следующих основные правовые ситуации, связанные с предотвращением и урегулированием конфликта интересов на муниципальной службе:

— меры, которые обязан предпринять муниципальный служащий для предотвращения и урегулирования конфликта интересов;

— порядок образования и работы комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов в органе местного самоуправления;

— порядок проверки соблюдения муниципальными служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов, исполнения ими обязанностей, установленных законодательством о муниципальной службе и антикоррупционным законодательством;

— ответственность за несоблюдение требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и порядок привлечения к ней муниципального служащего;

— порядок согласования комиссией по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов замещения на условиях трудового договора должности в организации и (или) выполнения в данной организации работу на условиях гражданско-правового договора в случаях, предусмотренных федеральными законами, если отдельные функции муниципального (административного) управления данной организацией входили в должностные (служебные) обязанности муниципального служащего.

3. Значительный объем правового регулирования вопросов предотвращения и урегулирования конфликта интересов муниципальных служащих в субъектах Российской Федерации приходится на нормативные правовые акты высших должностных лиц соответствующих субъектов Российской Федерации, которыми регулируются многие важнейшие вопросы. В указанных актах антикоррупционной направленности содержится большое количество рекомендательных норм, адресованных органам местного самоуправления.

4. Муниципальные образования субъектов Российской Федерации при регулировании вопроса предотвращения и урегулирования конфликтов интересов, как правило, идут по пути либо принятия комплексного муниципального правового акта, регулирующего вопросы противодействия коррупции, либо включения норм, посвященных конфликту интересов, в комплексный муниципальный правовой акт о муниципальной службе, либо путем принятия нескольких муниципальных правовых актов, регулирующих отдельные аспекты предотвращения и урегулирования конфликтов интересов.

При этом, муниципалитеты очень часто непоследовательны в правовом регулировании. Органы местного самоуправления принимают решения по одним вопросам конфликта интересов и оставляют без внимания другие.

5. В муниципальных правовых актах, как правило, более подробно, чем в региональных законах и нормативных правовых актах органов государственной власти субъектов Российской Федерации, регулируются процедурные вопросы, связанные с предотвращением и урегулированием конфликта интересов. К примеру, муниципальные правовые акты о комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов чаще всего не только определяют порядок формирования и требования к составу комиссий, но и прописывают порядок ее работы, что обычно остается неурегулированным в региональном законодательстве.

6. Муниципальными правовыми актами нередко регулируются нетиповые вопросы, связанные с предотвращением и урегулированием конфликта интересов на муниципальной службе. В качестве примера можно привести правовые акты, определяющие порядок выполнения муниципальным служащим иной оплачиваемой работы, порядок проведения антикоррупционного мониторинга в муниципальном образовании, устанавливающие правила исчисления денежного содержания муниципального служащего на период урегулирования конфликта интересов при отстранении от замещаемой должности муниципальной службы. Особо стоит отметить опыт принятия в некоторых муниципальных образованиях или в отдельных органах местного самоуправления кодексов этики и служебного поведения муниципальных служащих.

7. Меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов включаются как в государственные, так и в муниципальные программы развития государственной (муниципальной) службы и совершенствования государственного (муниципального) управления, причем если в одних документах в качестве отчетного показателя работы предлагаются количественные показатели (чем больше заседаний, выявленных конфликтов, тем лучше), то в других на первое место поставлена реальная эффективность деятельности, основным критерием которой является полное отсутствие заседаний конфликтных ко-

миссий, которое рассматривается как показатель или отсутствия конфликтов, или их своевременного предотвращения.

8. Многие муниципальные правовые акты антикоррупционного содержания официально не опубликованы. Вместе с тем, исходя из части 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации, любые нормативные правовые акты, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина должны быть официально опубликованы для всеобщего сведения. Большинство антикоррупционных муниципальных правовых актов в той или иной мере затрагивают права граждан, а следовательно, в обязательном порядке должны публиковаться. В противном случае они не подлежат применению.

Особенности организации и деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов

Отдельный блок законодательства составляют акты, определяющие порядок создания комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, которые создаются в целях соблюдения требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов. На федеральном уровне их создание предусмотрено Федеральным законом от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Указом Президента РФ от 01.07.2010 № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов».

Исходя из принципа взаимосвязи муниципальной и государственной гражданской службы, единство ограничений и обязательств, налагаемых на государственных гражданских служащих и муниципальных служащих, предполагает и единство процедур урегулирования конфликта интересов. В свою очередь, в отношении муниципальной службы и в пункте 8 Указа Президента № 821, и в части 4 статьи 14.1 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее — Закон о муниципальной служ-

бе) закреплена диспозитивная норма, предусматривающая возможность, но не необходимость образования в порядке, определяемом нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальным правовым актом, конфликтных комиссий в органах местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования. Тем самым вопрос о создании конфликтной комиссии отнесен с уровня федерального законодательства на региональный и местный уровень нормотворчества. Исходя из части 4 статьи 14.1 Федерального закона о муниципальной службе, порядок образования таких комиссий определяется нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации и муниципальными правовыми актами.

Примером ситуации, когда необходим взвешенный подход к прямому заимствованию антикоррупционных норм федерального законодательства в муниципальных правовых актах является правовое регулирование создания и деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов.

Федеральным законодательством вопрос о создании конфликтной комиссии отнесен с уровня федерального законодательства на региональный и местный уровень нормотворчества. Исходя из части 4 статьи 14.1 Федерального закона о муниципальной службе порядок образования таких комиссий определяется нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации и муниципальными правовыми актами. Анализ правоприменительной практики показывает, что субъекты Российской Федерации по-разному пользуются своим правом регламентировать порядок создания конфликтных комиссий. К примеру, часть 4 статьи 13.1 Закона Республики Тыва от 12 января 2000 г. № 389 «О муниципальной службе (новая редакция)» предусматривается обязанность органов местного самоуправления создавать комиссии. В то время, как согласно статьи 10-2 Закона Владимирской области от 30 мая 2007 № 58-ОЗ «О муниципальной службе во Владимирской области» для обеспечения соблюдения муниципальными служащими общих принципов служебного поведения и урегулирования конфликта интересов в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования в порядке, определяемом муниципальным правовым актом, могут образовываться

ся комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликтов интересов.

В случае образования комиссии, положение о комиссии, состав и порядок работы утверждаются правовым актом, принимаемым представительным органом муниципального образования¹³⁶, правовым актом соответствующего органа местного самоуправления, контрольно-счетного органа муниципального образования, избирательной комиссии муниципального образования¹³⁷. В качестве родового понятия для вышеперечисленных актов в законодательстве субъектов РФ о муниципальной службе фигурирует и понятие «муниципальный правовой акт»¹³⁸.

Заслуживающим внимания является подход, согласно которому комиссия по урегулированию конфликтов интересов образовывается в порядке, установленном представительным органом муниципального образования, но решение о ее образовании принимает представитель нанимателя (работодатель), которым в силу статьи 2 Закона о муниципальной службе может быть глава муниципального образования, руководитель органа местного самоуправления, председатель избирательной комиссии муниципального образования или иное лицо, уполномоченное исполнять обязанности представителя нанимателя (работодателя)¹³⁹. Использование в рассматриваемой норме термина «представитель нанимателя (работодатель)», как представляется, позволяет охватить все возможные субъекты принятия решения без ограничения их состава, поскольку в зависимости от специфики должностных обязанностей муниципальных служащих можно предположить ситуацию, в которой может потребоваться создание нескольких комиссий по урегулированию конфликтов интересов. По нашему мнению, этот вариант по причинам, о которых будет сказано ниже, является более правильным.

¹³⁶ Часть 2 статьи 14.1 Закон Рязанской области от 17.10.2007 № 136-ОЗ «О муниципальной службе в Рязанской области».

¹³⁷ См., напр.: часть 9 статьи 13 Закон Нижегородской области от 03.08.2007 № 99-З «О муниципальной службе в Нижегородской области».

¹³⁸ Часть 5 статьи 14 Закон Кировской области от 08.10.2007 № 171-ЗО «О муниципальной службе в Кировской области».

¹³⁹ Части 4 и 5 статьи 14.1 Закона Мурманской области от 29 июня 2007 г. № 860-01-ЗМО «О муниципальной службе в Мурманской области».

Анализ показывает, что субъекты Российской Федерации и муниципальные образования по-разному подходят к вопросу образования в органах местного самоуправления комиссий по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликтов интересов. С одной стороны, отсутствие таких комиссий, формально не являющееся нарушением законодательства о муниципальной службе, тем не менее лишает муниципального служащего в ряде случаев возможности наиболее оптимальным образом предотвратить конфликт интересов либо разрешить его, а следовательно, ведет к ущемлению его прав. Но, с другой стороны, сегодня во многих муниципальных образованиях по объективным причинам не могут быть выполнены принципиальные требования, касающиеся организации работы конфликтных комиссий, без соблюдения которых их деятельность превращается в профанацию борьбы с коррупцией.

К примеру, в актах, определяющих состав и порядок работы комиссий, особо отмечается, что формировать комиссии следует таким образом, чтобы исключить возможность возникновения конфликта интересов, который мог бы повлиять на принимаемые комиссией решения¹⁴⁰. Но если на федеральном и региональном уровне вполне реализуемым является требование о включении в состав комиссии представителей научных организаций и образовательных учреждений среднего, высшего и дополнительного профессионального образования, деятельность которых связана с государственной службой, то на муниципальном уровне исполнить его часто бывает просто невозможно. В некоторых случаях муниципалитеты испытывают сложности даже с укомплектованием подобных комиссий должностными лицами кадровой службы органа местного самоуправления, ответственными за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений. Соответственно, автоматическое перенесение с федерального на муниципальный уровень нормы о необходимости вхождения в состав комиссии не менее чем $\frac{1}{4}$ членов, не замещающих должно-

¹⁴⁰ См., например, приказ Минтруда России от 25 января 2017 г. № 74н «Об утверждении Положения о Комиссии Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации по соблюдению требований к служебному (должностному) поведению федеральных государственных гражданских служащих и работников организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации, и урегулированию конфликта интересов».

сти муниципальной службы, изначально является невыполнимым для многих органов местного самоуправления требованием¹⁴¹.

На практике даже в тех случаях, когда в муниципальных правовых актах закреплена норма об обязательности вхождения в состав комиссии по урегулированию конфликта интересов какого-то количества независимых экспертов (как правило, не менее одной четверти), реально действующие комиссии формируются исключительно из сотрудников органа местного самоуправления, при котором данная комиссия образуется.

Одним из индикаторов расхождения между реальной практикой правоприменения и правовыми актами, устанавливающими общие требования к составу комиссий по урегулированию конфликтов интересов при органах местного самоуправления, является отсутствие в положении о комиссии, нормы, определяющей минимально необходимое число независимых экспертов, требующихся для признания заседания соответствующей комиссии состоявшимся.

Другая проблема, связанная с участием независимых экспертов в муниципальных комиссиях по урегулированию конфликта интересов, заключается в отсутствии в правовых актах, регулирующих деятельность комиссий, требований к профессиональной компетенции независимых экспертов и порядка ее подтверждения. В региональном законодательстве и муниципальных актах, как правило, остаются неурегулированными важнейшие вопросы обеспечения независимости привлеченных экспертов и их ответственности, в том числе вопрос об оплате их труда.

Безусловно конфликтные комиссии могут работать, и не имея в своем составе независимых экспертов, однако именно их участие в работе этой антикоррупционной структуры обеспечивает должный уровень объективности и открытости при рассмотрении крайне сложных и болезненных как для муниципальных служащих, так и для соответствующего органа местного самоуправления вопросов о противодействии коррупции. Но, помещая в нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации и (или) муниципальной правовой акт требование о включении в состав конфликтной комиссии независимых экспертов, нормотворец должен изначально отдавать себе отчет, каким образом данное требование будет реализовываться на практике.

¹⁴¹ Часть 5 статьи 14.1 Закона Мурманской области от 29.06.2007 № 860-01-ЗМО «О муниципальной службе в Мурманской области»; часть 7 статьи 8.1 Закона Воронежской области от 28.12.2007 № 175-ОЗ «О муниципальной службе в Воронежской области».

Приведенные выше доводы имеют прямое отношение и в целом к вопросу о создании в органе местного самоуправления конфликтной комиссии. Одновременно являясь эффективным антикоррупционным механизмом и важной инстанцией для защиты прав муниципальных служащих, к сожалению, конфликтная комиссия объективно не может быть создана во всех органах местного самоуправления. Это обусловлено, во-первых, небольшим количеством муниципальных служащих во многих муниципальных образованиях Российской Федерации¹⁴², что делает просто бессмысленным комиссионный порядок рассмотрения вопроса о конфликте интересов, а во-вторых, дотационностью местных бюджетов, в условиях которой практически не реализуема возможность привлечения внешних экспертов для формирования конфликтных комиссий. Нам представляется, что в условиях диспозитивности федерального правового регулирования, закрепление на региональном или муниципальном уровне формальных норм, изначально не имеющих перспектив для реализации на практике, является недопустимым, так как подталкивает органы местного самоуправления к имитации антикоррупционной деятельности, что снижает правовую и социальную значимость этого института в глазах муниципальных служащих.

Справедливости ради, необходимо признать, что причины нерелективного копирования норм федерального законодательства нередко обусловлены не отсутствием у специалистов региональных или местных органов власти должной квалификации, а опасениями получить протест со стороны контрольно-надзорных органов. Нередко даже в тех случаях, когда федеральным законодательством прямо предусматривается возможность самостоятельного регулирования каких-либо вопросов на муниципальном уровне, контрольно-надзорные органы настаивают на формальном следовании положениям вышестоящего нормативного правового акта. Безусловно, такой подход контрольно-надзорных органов не может быть признанным продуктивным, т.к. он обеспечивает лишь формальное следование букве закона, что не является достаточным для эффективной борьбы с коррупцией на муниципальной службе.

¹⁴² Согласно Информационно-аналитическим материалам о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации Министерства юстиции Российской Федерации (данные за 2016 г. — начало 2017 г.) в среднем на каждое городское поселение сегодня в России приходится 9, а на сельское поселение 3 муниципальных служащих.

Учитывая изложенное, можно рекомендовать органам местного самоуправления при определении порядка выявления и урегулирования конфликта интересов следующее:

во-первых, на этапе разработки муниципального правового акта, регулирующего порядок выявления и урегулирования конфликта интересов, реально оценить возможность формирования в органах местного самоуправления полноценных конфликтных комиссий, способных на коллегиальной основе и достаточно квалифицированно рассматривать спорные ситуации, связанные с конфликтом интересов;

во-вторых, пользуясь отсутствием в федеральном законодательстве императивного требования, стараться воздерживаться от закрепления в муниципальных правовых актах норм об обязательном включении в состав конфликтных комиссий в органах местного самоуправления независимых экспертов, если их участие не может быть фактически обеспечено в силу объективных особенностей соответствующего муниципального образования (например, из-за его отдаленности, низкой транспортной доступности, высокой дефицитности местного бюджета и иных причин);

в-третьих, при подготовке муниципальных правовых актов, регулирующих порядок формирования и деятельности конфликтных комиссий, целесообразно предусматривать также нормы, направленные на обеспечение независимости привлеченных экспертов и их ответственного отношения к работе, а также определяющие материально-технические условия участия независимых экспертов в деятельности комиссий.

Обобщая сказанное выше, следует отметить, что воспроизведение норм федерального законодательства о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликтов интересов в нормативных актах субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актах само по себе является нормальной практикой, и во многих случаях это более рациональное решение, чем создание новых норм при наличии апробированных и вполне эффективно действующих аналогов, однако подобное заимствование необходимо осуществлять критично, с учетом специфики каждого органа местного самоуправления.

Конфликт интересов в решениях Конституционного Суда РФ и судов общей юрисдикции

Судебная практика является своеобразным «зеркалом» законодательства, отражающим все его дефекты. Действующее законодательство должно отвечать критерию четкости, ясности, определенности; неопределенность нормы, пробельность и коллизийность законодательства приводит к нарушению прав и законных интересов, возникновению судебных споров.

Проблема правовой определенности законодательства — одна из центральных проблем юриспруденции, как научной, так и практической. Стабильное и четкое законодательство, без недомолвок и двусмысленностей является залогом упорядоченной гармоничной деятельности органов власти и ограничения их произвола, а также правовой защищенности человека, его уверенности в безопасности¹⁴³. Для законодателя, требование определенности правовых норм — это важная цель и одновременно показатель качества, эффективности законотворческой деятельности¹⁴⁴. В одном из дел Конституционный Суд указал, что дефекты закона, в том числе пробелы могут приводить в процессе правоприменения к нарушениям конституционных прав и свобод, поэтому может быть признана неконституционной практика применения такого закона¹⁴⁵.

Введение в действующее законодательство новой юридической конструкции «конфликт интересов», породило и судебные споры. Многозначность позиций и подходов низовых уровней судов общей юрисдикции привело к принятию Верховным Судом РФ Обзора практики применения судами в 2014–2016 годах законодательства Российской Федерации при рассмотрении споров, связанных с наложением

¹⁴³ *Нарутто С.В.* К вопросу о правовой определенности законодательства // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 11. С. 9.

¹⁴⁴ *Бондарь Н.С.* Правовая определенность — универсальный принцип конституционного нормоконтроля (практика Конституционного Суда РФ) // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 10. С. 4–10.

¹⁴⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 25 апреля 1995 г. № 3-П по делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданки Л.Н. Ситаловой.

дисциплинарных взысканий за несоблюдение требований законодательства о противодействии коррупции¹⁴⁶.

При рассмотрении дел, связанных с наличием и отсутствием конфликта интересов, судами исследуется разный круг вопросов: понятие конфликта интересов, личной заинтересованности; особенности поступления на службу; применение мер ответственности; увольнение со службы (прекращение трудовых или служебных отношений).

Важно подчеркнуть, что вопросы конфликта интересов рассматриваются как в отношении государственных, так и муниципальных служащих. Несмотря на то, что у государственных и муниципальных служащих есть существенные различия в правовом статусе, а в отношении каждого вида службы действует собственное законодательство, подходы, вырабатываемые в отношении государственных гражданских служащих, применяются судами и в отношении муниципальных. Это основано на принципе единства системы органов публичной власти, взаимосвязи государственной гражданской и муниципальной службы. Рассмотрим особенности правоприменительной практики на конкретных примерах.

1. Решения Конституционного Суда РФ. В своей практике Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно обращался к проблеме конфликта интересов. Изначально доктрина «конфликта интересов» применялась при рассмотрении дел, связанных с проверкой конституционности гражданского законодательства. В частности, впервые Конституционный Суд использовал соответствующее понятие в Постановлении от 10.04.2003 № 5-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 84 Федерального закона "Об акционерных обществах" в связи с жалобой открытого акционерного общества "Приаргунское"»¹⁴⁷. Однако по мере развития российского антикоррупционного законодательства в практике Конституционного Суда стали появляться решения, в которых институт «конфликта интересов» рассматривается уже применительно к публично-правовым отношениям.

¹⁴⁶ Обзор практики применения судами в 2014–2016 годах законодательства Российской Федерации при рассмотрении споров, связанных с наложением дисциплинарных взысканий за несоблюдение требований законодательства о противодействии коррупции. Утвержден Президиумом Верховного Суда РФ 30.11.2016 //Администратор образования. 2017. № 2.

¹⁴⁷ Дедов Д.И. Конфликт интересов. М.: Волтерс Клувер, 2004.

Одним из первых решений Конституционного Суда, в котором «конфликт интересов» рассматривался применительно к сфере публичного права, стало Постановление от 27.12.2012 № 34-П «По делу о проверке конституционности положений пункта "в" части первой и части пятой статьи 4 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы». В этом решении Конституционный Суд формирует несколько правовых позиций, имеющих важное значение для развития правового института «конфликта интересов».

Во-первых, в нем делается вывод о том, что установленный для депутатов Государственной Думы запрет на участие в деятельности коммерческой организации путем вхождения в состав органов управления, пребывание в которых невозможно без специального волеизъявления лица, или осуществление в коммерческой организации таких управленческих функций без формального вхождения в состав органа управления, а также в любом случае — на участие в работе высшего органа управления (например, общего собрания акционеров), соответствует требованиям статьи 97 (часть 3) Конституции Российской Федерации. Этот запрет направлен на предотвращение конфликта интересов и обеспечение самостоятельности и независимости депутатов Государственной Думы, действующих на основе свободного мандата в интересах государства и общества в целом, и тем самым на обеспечение нормального функционирования Федерального Собрания — парламента Российской Федерации. Формулируя эту позицию Конституционный Суд обращает внимание на следующие моменты:

1. Гражданин, добровольно избирая для себя род занятий, связанный с отправлением публичных функций, соглашается с условиями и ограничениями, с которыми связан приобретаемый им правовой статус. В частности, в отношении депутатов Государственной Думы это означает, что в случае решения заняться деятельностью, несовместимой со статусом депутата, парламентарий имеет возможность, как при принятии депутатского мандата после избрания, так и в дальнейшем, сделать осознанный выбор между сохранением депутатских полномочий и иной деятельностью.

2. В тех случаях, когда депутат Государственной Думы фактически лично участвует в осуществлении предпринимательской деятель-

ности коммерческой организацией или способствует ей (независимо от того, является он учредителем либо участником такой организации или нет), он, по сути, действует в интересах этой коммерческой организации, а следовательно, осуществляет деятельность недопустимую для лица, наделенного статусом депутата Государственной Думы.

3. Запрет, связанный с невозможностью совмещения депутатской деятельности, которую парламентарии осуществляют на профессиональной постоянной основе, и иной оплачиваемой деятельности (кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности), подразумевает не только работу в рамках трудового договора (служебного контракта), в том числе на государственной или муниципальной службе, либо гражданско-правовой договор, связанный с выполнением работ, оказанием услуг, но и другую не запрещенную законом направленную на получение дохода экономическую деятельность, включая предпринимательскую, занятие которой может привести к коллизии имущественных интересов депутата и публичных интересов.

4. Если устранение от участия в работе общего собрания хозяйственного общества без ущерба для его деятельности или имущественных интересов самого акционера (участника) фактически невозможно, то депутат Государственной Думы должен передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия в уставном капитале организации) в доверительное управление.

5. Само по себе владение акциями (долями участия в уставном капитале), обуславливающее право принимать участие в работе общего собрания хозяйственного общества, не может рассматриваться как обстоятельство, нарушающее требования действующего законодательства и автоматически приводить к досрочному прекращению полномочий депутата Государственной Думы. Однако в случае, если владение приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставном капитале организации) может привести к конфликту интересов, парламентарий обязан передать их в доверительное управление в соответствии с законодательством Российской Федерации.

6. Осуществление депутатом Государственной Думы деятельности по управлению хозяйственным обществом или иной коммерческой организацией без вхождения в состав органа управления коммерческой организации или участия в работе общего собрания хозяйственного общества, также нарушает баланс конституционно защищаемых ценностей.

Во-вторых, запрет на занятие преподавательской, научной и иной творческой деятельностью в тех случаях, когда ее финансирование осуществляется исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором или законодательством Российской Федерации, законодательно установленный для широкого круга лиц, деятельность (работа) которых связана с обеспечением функций государства, не противоречит Конституции, т.к. направлен на предотвращение реальных и потенциальных конфликтов интересов иностранного государства или иного иностранного субъекта, осуществляющего финансирование соответствующей деятельности, и интересов России, т.е. преследует конституционно оправданную цель — обеспечение безопасности государства.

В-третьих, ситуации, когда депутат в силу объективных обстоятельств не мог знать, что финансирование преподавательской, научной и иной творческой деятельности, которой он занимается, производится исключительно из иностранных источников, претерпевание им негативных последствий в виде прекращения депутатских полномочий, противоречит принципам справедливости и соразмерности и тем самым нарушает гарантии статуса депутата Государственной Думы, вытекающие из статей 19 (части 1 и 2), 32 (части 1 и 2), 55 (часть 3) и 97 (часть 3) Конституции Российской Федерации в их взаимосвязи.

Позиции, сформированные Конституционным Судом в Постановлении от 27.12.2012 № 34-П, прежде всего, в отношении депутатов Государственной Думы, получили свое развитие в Постановлении от 29.11.2016 № 26-П «По делу о проверке конституционности подпункта 8 пункта 2 статьи 235 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 17 Федерального закона "О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам" в связи с запросом Верховного суда Республики Башкортостан». В этом решении Конституционный Суд указал на то, что специфика публичной службы предопределяет особый правовой статус государственных (муниципальных) служащих и, соответственно, необходимость специального правового регулирования, вводящего для государственных (муниципальных) служащих определенные ограничения, запреты и обязанности, наличие которых ком-

пенсирруется предоставляемыми им гарантиями и преимуществами. В этой связи, возложение на государственных (муниципальных) служащих, наряду с обязанностью уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, о возникшем конфликте интересов, обязанности представлять соответствующие сведения, неисполнение которой влечет определенные правовые последствия, направлено на обеспечение эффективного функционирования механизма народовластия и является одной из основных мер профилактики коррупции. В Постановлении также подчеркивается, что контроль со стороны государства за имущественным положением государственных (муниципальных) служащих призван повысить эффективность противодействия коррупции, основанного на принципах приоритетного применения мер по ее предупреждению, комплексного использования политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер для борьбы с этим явлением и предотвратить риски, связанные с неправомерным влиянием на государственных (муниципальных) служащих и тем самым — с возможностью сращивания публичной власти и бизнеса.

Приведенная выше правовая позиция также отражена в Определении Конституционного Суда РФ от 29.05.2014 № 1002-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Фонова Алексея Васильевича на нарушение его конституционных прав пунктом 13 части 1 статьи 33 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации"», в Определении от 25.10.2016 № 2245-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Баркова Александра Юрьевича на нарушение его конституционных прав частью 2 статьи 27.1 Федерального закона "О муниципальной службе Российской Федерации"» и в Определении от 26.01.2017 № 34-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Тимчук Надежды Николаевны на нарушение ее конституционных прав пунктом 7.1 части первой статьи 81 Трудового кодекса Российской Федерации и частью 9 статьи 8 Федерального закона "О противодействии коррупции"».

В Определении от 23.12.2014 № 2778-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Власовой Татьяны Владимировны на нарушение ее конституционных прав частью 2 статьи 13.3 Зако-

на Иркутской области "Об отдельных вопросах муниципальной службы в Иркутской области"» Конституционный Суд исследовал вопрос об установлении в законодательстве субъектов Российской Федерации срока применения взыскания в виде увольнения за коррупционное правонарушение.

В частности, в рассматриваемой жалобе оспаривалась конституционность части 2 статьи 13.3 Закона Иркутской области от 15.10.2007 № 88-оз «Об отдельных вопросах муниципальной службы в Иркутской области», предусматривающей что взыскания за несоблюдение муниципальным служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, налагаются не позднее одного месяца со дня поступления информации о совершении муниципальным служащим коррупционного правонарушения, не считая периода временной нетрудоспособности муниципального служащего, пребывания его в отпуске, других случаев его отсутствия на службе по уважительным причинам, а также времени проведения проверки и рассмотрения ее материалов комиссией по урегулированию конфликта интересов; при этом взыскание должно быть применено не позднее шести месяцев со дня поступления информации о совершении коррупционного правонарушения. По мнению Конституционного Суда, установив порядок и сроки применения к муниципальному служащему взыскания, в том числе, предусмотрев, что взыскание должно быть применено не позднее шести месяцев со дня поступления информации о совершении коррупционного правонарушения, законодатель Иркутской области действовал в рамках полномочий, предусмотренных частью 6 статьи 27.1 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации». Согласно этой норме взыскание применяются к муниципальным служащим в порядке и в сроки, которые установлены данным Федеральным законом, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и (или) муниципальными нормативными правовыми актами.

Также Конституционный Суд отметил, что установление в законодательстве пресекающего по своему характеру срока, в течение которого к муниципальному служащему должно быть применено взыскание, призвано ограничить период неопределенности правового положения муниципального служащего, находящегося под угрозой

увольнения, и тем самым направлено на защиту его прав и законных интересов. Установление такого срока имеет целью создание дополнительных гарантий от произвольных (незаконных) увольнений с муниципальной службы, не предполагает произвольного применения соответствующей правовой нормы и не может рассматриваться как нарушающее конституционные права муниципальных служащих.

В Определении от 20.12.2016 № 2700-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Шептяковой Ольги Владимировны на нарушение ее конституционных прав частью первой статьи 64.1 Трудового кодекса Российской Федерации, частью 3.1 статьи 17 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации", частью 1 статьи 12 Федерального закона "О противодействии коррупции" и подпунктом "а" пункта 1 Указа Президента Российской Федерации "О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона "О противодействии коррупции"» Конституционный Суд в очередной раз подтвердил конституционность установления в законодательстве ограничений для граждан, замещавших должности государственной или муниципальной службы, в том случае если они направлены на повышение эффективности противодействия коррупции и основывается на принципах приоритетного применения мер по предупреждению коррупции, ориентировано на обеспечение безопасности государства. Одним из таких ограничений является установление в нормативных правовых актах ограничений, налагаемых на гражданина, замещавшего должность государственной или муниципальной службы, при заключении им трудового или гражданско-правового договора.

В частности, в Определении № 2700-О Конституционный Суд признал не нарушающим права граждан правило о необходимости получения предварительного согласия комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов на заключение бывшим государственным или муниципальным служащим трудового или гражданско-правового договора с организациями, отдельные функции по государственному управлению которыми входили в должностные (служебные) обязанности государственного или муниципального служащего, установленное в части 3.1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», части 1 статьи 64.1 Трудового кодекса Российской Федерации и подпункте «а» пункта 1 Указа Президента Российской Федерации

Федерации «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона "О противодействии коррупции"».

2. *Решения Верховного Суда РФ, иных судов общей юрисдикции.* Конфликт интересов опасен тем, что вместо правовых инструментов принятия управленческих решений используются неправовые; публичные интересы подменяются частными. В Обзоре практики применения судами в 2014–2016 годах законодательства Российской Федерации при рассмотрении споров, связанных с наложением дисциплинарных взысканий за несоблюдение требований законодательства о противодействии коррупции, утвержденном Президиумом Верховного Суда РФ 30.11.2016 подчеркивается, что судами рассматривались дела по искам государственных и муниципальных служащих о признании незаконным и об отмене приказа о применении дисциплинарного взыскания в виде увольнения и о восстановлении в должности (на службе), об изменении основания увольнения, о признании незаконным решения комиссии по урегулированию конфликта интересов или аттестационной комиссии, а также дела по искам государственных и муниципальных служащих о признании незаконным приказа о наложении дисциплинарного взыскания иного вида (замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии).

Наиболее часто служащими оспаривалось применение к ним дисциплинарных взысканий за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, в случаях:

— непринятия мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого является государственный или муниципальный служащий;

— непредставления государственным или муниципальным служащим сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений.

В связи с применением к служащим дисциплинарных взысканий за коррупционные правонарушения судами рассматривались споры о взыскании денежного содержания за время вынужденного прогула,

компенсации морального вреда, а также дела по заявлениям прокуроров об изменении основания увольнения государственных и муниципальных служащих.

Эти дела разрешаются судами в порядке искового производства, что составляет незначительное количество по отношению к общему числу гражданских дел об оспаривании служащими дисциплинарных взысканий, рассмотренных судами в 2014–2016 годах¹⁴⁸. Любопытно отметить, что среди всех судебных дел об удалении в отставку глав муниципальных образований, количество дел, связанных с оспариванием по такому основанию как удаление за нарушение норм антикоррупционного законодательства также является минимальным¹⁴⁹.

Вместе с тем материалы правоприменительной практики дают и примеры того, что вопросы, связанные с конфликтом интересов, суды вынуждены исследовать и при рассмотрении споров, вытекающих из публичных правоотношений при оспаривании нормативных правовых актов. Наиболее часто встречающееся нарушение — органы местного самоуправления пытаются видоизменить формулировки, выйти за рамки норм, установленных в федеральном законодательстве.

Например, в Положении «О предоставлении гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы, и муниципальными служащими в органах местного самоуправления Дальнегорского городского округа сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера», утвержденном решением Думы Дальнегорского городского округа от 26 ноября 2009 года № 1132, содержалась норма, предусматривающая, что в случае непредставления или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера ... муниципальный служащий освобождается от должности муниципальной службы или подвергается иным видам дисциплинарной ответственности в соответствии с Федеральным законом от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». Ины-

¹⁴⁸ Обзор практики применения судами в 2014–2016 годах законодательства Российской Федерации при рассмотрении споров, связанных с наложением дисциплинарных взысканий за несоблюдение требований законодательства о противодействии коррупции. Утвержден Президиумом Верховного Суда РФ 30.11.2016 //Администратор образования. 2017. № 2.

¹⁴⁹ Более подробно об этом см.: Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления /под ред. Е.С. Шугриной, М., 2017.

ми словами установлена возможность наступления разных последствий — либо освобождение от должности, либо применение иных видов дисциплинарной ответственности. Признавая данную норму недействующей, суд констатировал, что в данной норме предусмотрена дифференцированная ответственность, что противоречит части 5 статьи 15 и части 2 статьи 27.1 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (решение Приморского краевого суда от 29.06.2016, апелляционное определение Верховного Суда РФ от 05.10.2016 № 56-АПГ16-23).

Одним из наиболее действенных средств предупреждения конфликта интересов является система правовых ограничений и запретов как инструмент¹⁵⁰. Судам приходится рассматривать большое количество дел этой категории¹⁵¹. Весьма массовыми являются и дела, вытекающие из обязанности предоставить декларацию об имуществе и доходах¹⁵².

Одним из сложных для правоприменителя является ограничение, связанное с выявлением отношений близкого родства или свойства с главой муниципального образования, который возглавляет местную администрацию, если замещение должности муниципальной служ-

¹⁵⁰ Более подробно об этом см.: *Ильяков А.Д.* Конфликт интересов на государственной службе. М., 2017 С. 58.

¹⁵¹ См., напр.: Апелляционное определение Новосибирского областного суда от 15.09.2016 по делу № 33-9283/2016; Апелляционное определение Московского городского суда от 02.06.2017 по делу № 33-15209/2017; Апелляционное определение Свердловского областного суда от 14.04.2017 по делу № 33-5897/2017; Апелляционное определение Верховного суда Республики Башкортостан от 19.12.2016 по делу № 33-25286/2016; Апелляционное определение Саратовского областного суда от 06.10.2016 по делу № 33-7436/2016; Апелляционное определение Краснодарского краевого суда от 20.09.2016 по делу № 33-24671/2016; Апелляционное определение Свердловского областного суда от 01.09.2016 по делу № 33-14764/2016; Апелляционное определение Свердловского областного суда от 11.08.2016 по делу № 33-13894/2016; Апелляционное определение Красноярского краевого суда от 03.08.2016 по делу № 33-10311/2016; Апелляционное определение Ставропольского краевого суда от 20.07.2016 по делу № 33-5120/2016; Апелляционное определение Верховного суда Республики Татарстан от 27.06.2016 по делу № 33-10892/2016.

¹⁵² Определение Красноярского краевого суда от 02.06.2017 № 4Г-1396/2017; Апелляционное определение Челябинского областного суда от 23.05.2017 по делу № 11а-5806/2017; Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 12.04.2017 по делу № 33А-3146/2017; Апелляционное определение Астраханского областного суда от 22.02.2017 по делу № 33-737/2017; Апелляционное определение Ставропольского краевого суда от 14.02.2017 № 33-223/2017; Апелляционное определение Ростовского областного суда от 19.12.2016 по делу № 33-22055/2016; Апелляционное определение Верховного суда Республики Башкортостан от 19.12.2016 по делу № 33-25286/2016; Апелляционное определение Ростовского областного суда от 14.11.2016 по делу № 33-19887/2016; Апелляционное определение Верховного суда Республики Башкортостан от 31.10.2016 № 33а-22215/2016.

бы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью этому должностному лицу, или с муниципальным служащим, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому. Легальное определение того что есть непосредственная подчиненность или подконтрольность отсутствует. Специалисты отмечают, что существует масса случаев ситуационной или функциональной подчиненности, которые просто не поддаются учету и описанию в нормативных правовых актах (подразделения документационного обеспечения, кадровые службы, бухгалтерия и т.п.)¹⁵³. Сотрудники этих подразделений уполномочены давать указания всем служащим указания, независимо от наличия линейных связей и непосредственной подчиненности. Например, принимая апелляционное определение от 26.10.2016 по делу № 33-21585/2016 Верховный суд Республики Башкортостан признал законным увольнение Я.И. с должности начальника отдела муниципальной службы, кадровой и правовой работы и по совместительству юрисконсульта, муж которой занимал должность управляющего делами администрации муниципального района. Суд посчитал имеющийся у супругов функционал более важным, чем наличие отношений непосредственного подчинения.

Анализ норм действующего законодательства показывает, что конфликт интересов всегда связан с личной заинтересованностью, т.е. возможностью получения доходов должностными лицами либо иными лицами, состоящими с ними в отношениях, указанных в законе. На подобное понимание указывает и Верховный Суд РФ в вышеназванном Обзоре практики применения судами в 2014–2016 годах законодательства Российской Федерации при рассмотрении споров, связанных с наложением дисциплинарных взысканий за несоблюдение требований законодательства о противодействии коррупции. Вместе с тем на практике далеко не всегда ненадлежащее исполнение обязанностей или осуществление полномочий содержит в себе конфликт интересов¹⁵⁴. По мнению специалистов, на практике понятие «конфлик-

¹⁵³ Более подробно об этом см.: *Осинцев Д.В.* О дальнейших мерах по предотвращению конфликта интересов в системе государственной службы // Российский юридический журнал. 2011. № 4. С. 226–227; *Ильяков А.Д.* Конфликт интересов на государственной службе. М., 2017 С. 85–86.

¹⁵⁴ *Медведев А.В., Шайхатдинов В.Ш.* Конфликт интересов: проблемы правоприменения // Коррупция: коллективная монография с иностранным участием /отв. ред. В.А. Бублик. Екатеринбург, 2017. С. 167.

та интересов» и «нарушение требований к служебному поведению без конфликта интересов» разграничивается далеко не всегда, что влечет за собой нарушение прав государственных или муниципальных служащих¹⁵⁵.

В Определении Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 29 сентября 2015 года № 71-КГ15-10 подчеркивается, что обращаясь в суд с заявлением об установлении факта наличия возникшего конфликта интересов, стороной которого является муниципальный служащий Ч., прокурор сослался на то, что личная заинтересованность Ч. может повлиять на объективное исполнение ею должностных обязанностей первого заместителя главы администрации муниципального района. Ч. не приняла мер по недопущению возникновения конфликта интересов, письменного уведомления работодателю о возникшем конфликте интересов не представила. Данные действия являются правонарушением, влекущим увольнение муниципального служащего с муниципальной службы. С учетом этого Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу о том, что заявление прокурора связано с последующим разрешением спора о праве на прохождение муниципальной службы Ч., которой допущено ненадлежащее, по мнению прокурора, исполнение должностных обязанностей, влекущее возможность ее увольнения с замещаемой должности, а также с оспариванием прокурором результатов конкурсов в форме открытых аукционов и запросов котировок, заключенных между администрацией муниципального района и ООО «Жилкомсервис». Поэтому Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации отменила вынесенные по делу судебные постановления и оставила заявление прокурора без рассмотрения.

Приведенный пример достаточно хорошо показывает важность разграничения таких институтов как «конфликт интересов» и смежных, в том числе, связанных с нарушением требований к служебному поведению, нарушению норм служебной этики.

Верховный Суд РФ обращает внимание на то, что для выявления наличия или отсутствия личной заинтересованности важно правиль-

¹⁵⁵ См., напр.: решение Красноуральского городского суда от 20 мая 2010 года по делу № 2-221/2010.

но выявлять стороны конфликта интересов. Причем по смыслу закона, к конфликту интересов может привести не только реальная заинтересованность, но и потенциальная. Так, в на основании анализа практики Ивановского областного суда Верховный суд РФ подчеркивает в своем Обзоре, что даже, если, родственник не стал победителем конкурса, это не означает отсутствие личной заинтересованности: то обстоятельство, что супруга истца не была признана победителем аукциона, правового значения не имеет, поскольку, как следует из части 1 статьи 10 Федерального закона «О противодействии коррупции», под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) муниципального служащего не только влияет, но и может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей.

Любопытно, что по мнению Верховного Суда РФ, исследовавшего практику работы Псковского областного суда, наличие дружеских отношений, также означает наличие личной заинтересованности. Такой вывод представляется небесспортным, поскольку друзья служащего не поименованы в списке лиц содержащемся в Законе.

Обстоятельства этого дела таковы. Старший инспектор В. Был уволен с государственной службы. Проверка в отношении В. проводилась в связи с поступлением в управление МВД России по субъекту Российской Федерации представления прокурора об устранении нарушений законодательства о противодействии коррупции и о службе в органах внутренних дел. В указанном представлении содержалась информация о составлении В. с использованием своих должностных полномочий по просьбе находившихся с ним в дружеских отношениях А. и Б., подложных документов о дорожно-транспортных происшествиях с целью получения последними страхового возмещения. На основании этих документов страховые компании произвели выплату А. и Б. соответствующих сумм страхового возмещения. По мнению Верховного Суда, Псковский областной суд пришел к правильному выводу о том, что В., не уведомив непосредственного руководителя (начальника) о поступившем ему предложении по фальсификации документов о двух дорожно-транспортных происшествиях, допустил возникновение конфликта интересов, выразившегося в создании ситуации, при которой его личная заинтересованность повлияла на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им служебных

обязанностей, и признал законным увольнение В. со службы по основанию, предусмотренному пунктом 1 части 1 статьи 82.1 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». В чем выражается эта личная заинтересованность, в судебном решении не указывается.

Есть примеры того, что суды констатируют наличие конфликта интересов из-за отношений муниципального служащего с бывшими родственниками. Так, муниципальный служащий С., который одновременно занимал должность председателя муниципальной межведомственной комиссией по выбору земельных участков на территории городского округа Первоуральск, был уволен поскольку как должностное лицо, используя свое служебное положение, совершил действия по принятию юридически значимого решения, на основании которого у деда его бывшей жены возникли имущественные права на земельный участок. Следовательно, по мнению суда при данных обстоятельствах, имела место личная заинтересованность С., что дает основание для его увольнения по п. 7.1 ч. 1 ст. 81 Трудового кодекса Российской Федерации — непринятие работником мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является (Решение Первоуральского городского суда Свердловской области от 26.12.2016; Апелляционное определение Свердловского областного суда от 17.03.2017 по делу № 33-4204/2017).

Термин «конфликт интересов» используется и для обозначения определенных механизмов и процедур. Так, ученые из УрГЮА обращают внимание на то, что данный термин используется не только для разрешения ситуаций антикоррупционной направленности, но и при регламентаций этапов и стадий прохождения государственной гражданской или муниципальной службы¹⁵⁶. Так, в судебной практике встречаются дела, в которых исследуется было ли произведено надлежащее уведомление нанимателя (работодателя) о наличии конфликта интересов¹⁵⁷. Верховный Суд признал правильным, что Кемеровский

¹⁵⁶ *Медведев А.В., Шайхатдинов В.Ш.* Конфликт интересов: проблемы правоприменения // Коррупция: коллективная монография с иностранным участием / отв. ред. В.А. Бублик. Екатеринбург, 2017. С. 169-170.

¹⁵⁷ См., напр.: Апелляционное определение Новосибирского областного суда от 15.09.2016 по делу № 33-9283/2016.

областной Суд отклонил, как необоснованный, довод П., полагавшей, что, уведомив непосредственного начальника о близком родстве с В. и заявив самоотвод в устной форме, она исполнила указанные обязанности. Суд указал, что П. должна была проинформировать непосредственного начальника о личной заинтересованности, которая может привести к конфликту интересов, и заявить самоотвод в письменной форме до начала совершения исполнительных действий в отношении В., и пришел к правильному выводу о законности увольнения истца по основанию, предусмотренному пунктом 1.1 части 1 статьи 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Вместе с тем в судебной практике исследуется не только вопрос, связанный с формой уведомления, но и последствий такого не уведомления. Дело в том, что по мнению судов, анализ нормы действующего законодательства не позволяет сделать однозначный вывод о применении мер воздействия в форме увольнения. Так, в решение Петровского городского суда Саратовской области № 2-397/2015 2-397/2015~М-396/2015 М-396/2015 от 24 июня 2015 г. говорится, что служащей У. было предложено денежное вознаграждение за выдачу справки о наличии в пользовании надворного хозяйства. В нарушение ст. 9 Федерального закона № 273-ФЗ, У. уведомление представителю нанимателя (работодателю), в Петровскую межрайонную прокуратуру, другие государственные органы об обращении к ней в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений в установленный срок не направила. К ней было применено взыскание в виде замечания; в удовлетворении заявления заместителя прокурора о понуждении к увольнению муниципального служащего было отказано.

В апелляционном определении Нижегородского областного суда от 12.04.2017 по делу № 33А-3146/2017 исследовался вопрос о признании незаконным бездействия главы муниципального образования, являвшегося одновременно и председателем представительного органа. В представительный орган города прокуратурой было внесено представление об устранении нарушений федерального законодательства о противодействии коррупции с требованиями рассмотреть настоящее представление на ближайшем заседании органа (речь шла о применении мер дисциплинарной ответственности к конкурсному главе мест-

ной администрации). Однако представление было рассмотрено единолично главой города, чем был нарушен порядок рассмотрения.

Вообще бездействие главы муниципального образования в связи с конфликтом интересов исследуется судами в разных контекстах и довольно регулярно¹⁵⁸. Анализ правоприменительной практики выявил неожиданную проблему. Так, согласно, статье 14.1 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 26.07.2017) «О муниципальной службе в Российской Федерации» непринятие муниципальным служащим, являющимся представителем нанимателя, которому стало известно о возникновении у подчиненного ему муниципального служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение муниципального служащего, являющегося представителем нанимателя, с муниципальной службы. А что делать, если главе муниципального образования стали известны коррупционные нарушения, в том числе связанные с конфликтом интересов, по которым он должен принять меры реагирования, а он это не делает? Кто и каким образом должен применять к нему меры воздействия, вплоть до прекращения полномочий? Строго говоря, в статьях 36, 40, 74, 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ есть определенные механизмы, но их реализация не всегда осуществляется на практике (депутаты отказывают в прекращении полномочий главы, губернатор не инициирует процедуру удаления в отставку главы и т.п.). Например, в Апелляционном определении Ставропольского краевого суда от 14.02.2017 № 33-223/2017 исследовался вопрос о признании незаконным бездействия губернатора Ставропольского края и обязанности губернатора инициировать вопрос об удалении в отставку главы муниципального образования.

¹⁵⁸ См., напр.: Апелляционное определение Ставропольского краевого суда от 14.02.2017 № 33-223/2017; решение Ленинского районного суда города Ставрополя от 29 сентября 2016 года; Апелляционное определение Суда Ненецкого автономного округа от 26.05.2015 по делу № 33-105/2015; Апелляционное определение Иркутского областного суда от 05.05.2015 по делу № 33-3756; Решение Вилюйского районного суда Республики Саха (Якутия) от 15.11.2016 по делу № 2А-384/2016-М-458/2016; Решение Благодарненского районного суда Ставропольского края от 14.07.2014 № 2-520/14; Апелляционное определение Ставропольского краевого суда от 20.07.2016 по делу № 33-5120/2016; Апелляционное определение Московского областного суда от 08.06.2016 по делу № 33-15356/2016.

Весьма небесспорную позицию заняли суды при рассмотрении дела Б., которая была уволена по пункту 14.1 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»; в отношении нее было возбуждено уголовное дело по ч. 3 ст. 159 УК РФ, после чего она была уволена в связи с конфликтом интересов. В ходе предварительного следствия ее действия, ввиду отсутствия в них личной корыстной заинтересованности, были переквалифицированы с части 3 статьи 159 УК РФ на часть 1 статьи 286 УК РФ (превышение должностных полномочий). Приговором Гуковского городского суда от 17 октября 2013 года она была признана виновной в совершении преступлений, предусмотренных частью 1 статьи 286 УК РФ, ей назначено наказание в виде штрафа. Отказывая Б. в иске к Администрации г. Гуково об изменении записи об увольнении в трудовой книжке Гуковский городской суд Ростовской области подчеркнул, что увольнение Б. вызвано непринятием истцом мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, стороной которого она являлась (Решение Гуковского городского суда Ростовской области № 2-203/2014 2-203/2014~М-44/2014 М-44/2014 от 19 февраля 2014 г.)

Большое количество судебных дел основано на поиске ответа на вопрос требуется ли уведомлять представителя нанимателя о трудоустройстве бывшего государственного (муниципального) служащего в государственный орган (орган местного самоуправления?) В решении Углегорского городского суда № 12-17/13 от 5 июня 2013 г., постановлении Ивановского областного суда № 4А-316/13 от 29 октября 2013 г. по делу № 4А-316/13 достаточно последовательно прослеживается положительный ответ на данный вопрос.

Вместе с тем Верховный Суд РФ занял несколько иную позицию. Так, в Постановлении Верховного Суда Российской Федерации от 11 ноября 2013 г. № 43-АД13-2 говорится, что у представителя нанимателя (работодателя) обязанность сообщать о заключении трудового договора (служебного контракта) с бывшим государственным (муниципальным) служащим представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы не возникает в том случае, если бывший служащий осуществляет свою служебную (трудовую) деятельность в государственном (муниципальном) органе. Подобный подход представлен и в иных постановлениях Верховного Суда РФ (от 26 мая

2014 г. № 46-АД 14-13; от 11 марта 2014 г. № 7-АД 14-2; от 13 мая 2014 г. № 70-АД14-2 и др.).

Анализ судебной практики показывает, что если позиция Верховного Суда является в целом довольно последовательной, то суды иных территориальных уровней могут занимать разные позиции по подобным ситуациям. Поэтому следует приветствовать подготовку Верховным Судом РФ Обзора практики применения судами в 2014–2016 годах законодательства Российской Федерации при рассмотрении споров, связанных с наложением дисциплинарных взысканий за несоблюдение требований законодательства о противодействии коррупции.

Рекомендации по совершенствованию механизмов предотвращения и урегулирования конфликтов интересов на муниципальной службе

На основании результатов анализа состояния правового регулирования вопросов предотвращения и урегулирования конфликта интересов на муниципальной службе в Российской Федерации могут быть сформулированы следующие рекомендации:

1. Совершенствование общих принципов и подходов к правовому регулированию конфликта интересов

1.1. В целях обеспечения единообразия подходов к правовому регулированию противодействия коррупции, в том числе, в части предотвращения и урегулирования конфликта интересов, необходимо в статье 2 Федерального закона «О противодействии коррупции» более четко разграничить полномочия между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

1.2. Необходимо более четко разделить собственно ситуацию конфликта интереса, когда имеется факт негативного влияния частного интереса государственного или муниципального служащего на публичный интерес службы, и ситуацию потенциального конфликта интересов, когда лишь возникла сама возможность негативного влияния частного интереса на публичный. В этих целях целесообразно ввести в антикоррупционное и служебное законодательство понятие «коллизии интересов», как ситуации предшествующей конфликту интересов.

1.3. В части 3 статьи 10 Федерального закона «О противодействии коррупции» следует уточнить состав лиц, на которых возлагается обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов. Исходя из действующей редакции этой нормы, на муниципальном уровне такая обязанность сегодня формально распространяется исключительно на муниципальных служащих. В результате из сферы действия норм о конфликте интересов исключаются не являющиеся муниципальными служащими работники органов местного самоуправления, а также главы муниципальных образований, депутаты и выборные должностные лица местного самоуправления.

1.4. Необходимо гармонизировать нормы Федерального закона «О противодействии коррупции» и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части обеспечения единообразного понимания правовой сути антикоррупционной деятельности. В настоящее время в указанных правовых актах она понимается по-разному, что приводит к проблемам на уровне правоприменения.

Согласно пункту 2 статьи 1 Федерального закона «О противодействии коррупции», противодействие коррупции — это деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий. В то время, как Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относит осуществление мер по противодействию коррупции в границах муниципального образования к числу вопросов местного значения городских поселений (пункт 38 части 1 статьи 14), муниципальных районов (пункт 33 части 1 статьи 15) и городских округов (пункт 42 части 1 статьи 16). В соответствии с частями 3 и 4 статьи 14 этого Закона осуществление мер по противодействию коррупции на территориях сельских поселений осуществляется органами местного самоуправления соответствующих муниципальных районов, что нередко трактуется как запрет на осуществление антикоррупционной деятельности органами местного самоуправления сельского поселения. Вместе с тем такой подход противоречит, как «духу и букве» антикоррупционного законодательства, так и части 3

статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ, прямо запрещающей подчиненность органов местного самоуправления одного муниципального образования органам местного самоуправления другого муниципального образования.

1.5. Целесообразно рассмотреть вопрос о введении нескольких степеней тяжести антикоррупционных нарушений и соответствующего расширения перечня возможных мер ответственности за них, по крайней мере, в части конфликта интересов. На практике, на уровне муниципальной службы, нарушения требований о предотвращении и урегулировании конфликта интересов являются следствием неумышленных действий, что делает чрезмерным применение такой меры ответственности как увольнение в связи с утратой доверия.

2. Совершенствование регулирования в региональном законодательстве и муниципальных правовых актах отдельных вопросов предотвращения и урегулирования конфликта интересов на муниципальной службе

2.1. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления целесообразно провести работу по консолидации правового регулирования конфликта интересов на муниципальной службе и преодолению его поляризованности. Необходимо также обеспечить разработку и принятие правовых актов, регулирующих все вопросы предотвращения и урегулирования конфликта интересов, отнесенные к соответствующими уровням правового регулирования.

2.2. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации при регулировании вопросов предотвращения и урегулирования конфликта интересов на муниципальной службе необходимо неукоснительно следовать конституционному принципу самостоятельности местного самоуправления и не вхождения органов местного самоуправления в систему органов государственной власти, а также требованию части 3 статьи 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», не допускающей подчиненность органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления одного муниципального образования органу местного самоуправления или должностному лицу местного самоуправления другого муниципального образования.

На практике это означает приоритет рекомендательных и диспозитивных норм в правовых актах регионального уровня, регулирующих вопросы конфликта интересов на муниципальной службе, ограничение применения императивных норм случаями, прямо предусмотренными в федеральном законодательстве. Следование указанным требованиям делает также невозможным закрепление в законодательстве субъектов Российской Федерации в качестве лица, которому муниципальный служащий или лицо, занимающее муниципальную должность, направляет уведомление о конфликте интереса, органа государственной власти субъекта Российской Федерации или должностного лица такого органа государственной власти.

2.3. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления при регулировании отдельных вопросов предотвращения и урегулирования конфликта интересов на муниципальной службе необходимо, по возможности, учитывать объективные особенности муниципальных образований, которые могут повлиять на реализуемость соответствующих требований. В частности, при определении требований к составу комиссий по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликтов интересов необходимо брать в расчет объективную возможность органов местного самоуправления привлекать к работе в них представителей научных и образовательных организаций соответствующего профиля.

2.4. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления при регулировании отдельных вопросов предотвращения и урегулирования конфликта интересов на муниципальной службе следует максимально четко определять орган и (или) должностное лицо, ответственное за выполнение закрепляемых требований по предотвращению и урегулированию конфликта интересов на муниципальной службе.

2.5. Органам местного самоуправления при регулировании обеспечить неукоснительное выполнение требования статьи 15 Конституции Российской Федерации о необходимости публикации любых правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, в отношении муниципальных правовых актов, регулирующих вопросы предотвращения и урегулирования конфликта интересов на муниципальной службе.

2.6. Органам местного самоуправления при регулировании отдельных вопросов предотвращения и урегулирования конфликта интересов на муниципальной службе необходимо обеспечить эффективность правового регулирования и, прежде всего, избегать принятия в границах одного муниципального образования несколькими органами местного самоуправления аналогичных по содержанию муниципальных правовых актов, направленных на противодействие коррупции. Для этого целесообразно принятие представительным органом муниципального образования комплексного муниципального правового акта, регулирующего общие вопросы предотвращения и урегулирования конфликта интересов. Частные вопросы, такие как утверждение персонального состава комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликтов интересов могут решаться правовыми актами главы муниципального образования или отдельных органов местного самоуправления.