

УДК 342(470):[316.482+316.485.6]-057.34

ПРОБЛЕМЫ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ И РАЗРЕШЕНИЯ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ НА МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ

И. В. Пожаров

Тверской государственный университет

Статья посвящена анализу проблем, связанных с установленными законодательством Российской Федерации мерами по предотвращению и урегулированию конфликта интересов на муниципальной службе, а также разработке возможных путей решения данных проблем. Их актуальность обусловлена рядом причин, таких, как наличие в системе законодательства о муниципальной службе в Российской Федерации ряда недостатков, снижающих эффективность предотвращения и устранения конфликтов интересов, существование в связи с этим проблем функционирования системы муниципальной службы, наконец, ролью института конфликта интересов как одной из основ коррупции.

Ключевые слова: *конфликт интересов, урегулирование конфликта интересов, проблемы разрешения конфликта интересов, муниципальная служба.*

Институт конфликта интересов на муниципальной службе появился в отечественной системе законодательства в связи с принятием Федерального закона от 02.03.2007 г. N 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»¹ (далее – Закон о муниципальной службе или Закон). Данный Закон закрепил следующее определение понятия конфликта интересов.

Под конфликтом интересов понимается 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,

¹ Федеральный закон от 02.03.2007 г. N 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (в ред. Федеральных законов от 23.07.2008 г. N 160-ФЗ, от 27.10.2008 г. N 181-ФЗ, от 27.10.2008 г. N 182-ФЗ, от 25.11.2008 г. N 219-ФЗ, от 22.12.2008 г. N 267-ФЗ, от 25.12.2008 г. N 280-ФЗ, от 17.07.2009 г. N 160-ФЗ, от 03.05.2011 г. N 92-ФЗ, от 21.10.2011 г. N 288-ФЗ, от 21.11.2011 г. N 329-ФЗ). Первоначальный текст опубликован в «Российской газете» от 07.03.2007 г. N 47).

общества, Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

Под личной заинтересованностью муниципального служащего понимается возможность получения муниципальным служащим при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для муниципального служащего, членов его семьи или близких родственников и свойственников, а также для граждан или организаций, с которыми муниципальный служащий связан финансовыми или иными обязательствами.

Первоначальная редакция Закона о муниципальной службе характеризовалась отсутствием или недостаточной проработанностью многих норм, призванных предотвратить или урегулировать конфликты интересов на муниципальной службе, пресечь связанные с ними нарушения.

Так, в редакции от 02.03.2007 г. отсутствовала обязанность муниципального служащего уведомлять в письменной форме своего непосредственного начальника о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей: существовала лишь обязанность сообщать о данном факте представителю нанимателя (работодателю). Отсутствовали некоторые важные ограничения, связанные с муниципальной службой. Это и наличие близкого родства или свойства с главой муниципального образования, и непредоставление сведений, предусмотренных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ «О противодействии коррупции»². Отсутствовали ранее и запрет принимать без письменного разрешения главы муниципального образования награды и звания от общественных и религиозных объединений, с которыми взаимодействует муниципальный служащий, запреты, связанные с деятельностью муниципального служащего после увольнения. На первоначальном этапе был слабо развит институт предоставления и проверки сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера.

Наряду с усовершенствованием данного института и введением ряда ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой, Федеральным законом от 21.11.2011 г. N 329-ФЗ³ был расширен перечень оснований для увольнения муниципального служащего и

² Федеральный закон от 25.12.2008 г. N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (в ред. Федеральных законов от 11.07.2011 г. N 200-ФЗ, от 21.11.2011 г. N 329-ФЗ). // Первоначальный текст опубликован в «Российской газете» от 30.12.2008. г. N 266.

³ Федеральный закон от 21.11.2011 г. N 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» // Российская газета. 2011. 26 нояб.

подробно регламентирован порядок применения дисциплинарных взысканий, предусмотренных Законом о муниципальной службе. Только Федеральным законом от 22.12.2008 г. N 267-ФЗ⁴ была введена в Закон о муниципальной службе ст. 14.1, посвященная урегулированию конфликта интересов и вопросам создания комиссий по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликтов интересов.

Однако с принятием в 2007 г. Закона о муниципальной службе уже был заложен фундамент для развития института конфликта интересов на муниципальной службе.

С момента издания данного акта законодатель внес множество поправок, развивая и совершенствуя механизмы разрешения конфликта интересов. Вплоть до внесения последних изменений в Закон данные механизмы вызвали бурную критику как в научных кругах, так и среди специалистов, деятельность которых непосредственно связана с их реализацией. Однако и последние поправки в Закон не устранили всех проблем правового регулирования отношений, связанных с конфликтами интересов на муниципальной службе. Конфликты интересов как одна из основ коррупции препятствуют реализации задач муниципальной службы, их последствия наносят огромный вред государству и обществу. В связи с этим очевидна необходимость дальнейшего совершенствования института разрешения конфликта интересов.

Анализ упомянутых проблем целесообразно проводить прежде всего путем выявления недостатков, изъянов в законодательном механизме урегулирования конфликта интересов на муниципальной службе, а также в иных законодательных механизмах, напрямую связанных с институтом конфликта интересов. Для этого следует выделить меры по разрешению конфликта интересов и иные связанные с ними меры, закрепленные в Федеральном законе от 02.03.2007 г. 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», Федеральном законе от 25.12.2008 г. N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Закон о противодействии коррупции) и иных правовых актах.

Данные законодательно закрепленные меры условно можно разделить на несколько групп:

1. Меры, вытекающие из законодательного определения понятий «конфликт интересов» и «личная заинтересованность»;
2. Меры, направленные на устранение предпосылок возможных конфликтов интересов;

⁴ Федеральный закон от 22.12.2008 г. N 267-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О муниципальной службе в Российской Федерации"» // Российская газета 2008. 26 дек.

3. Меры, направленные непосредственно на предотвращение возможного либо урегулирование создавшегося конфликта интересов.

Законодательное закрепление определений понятий «конфликт интересов» и «личная заинтересованность» играет важную роль. Устранение конфликта интересов является необходимым условием эффективного функционирования всего механизма управления. Личная заинтересованность, лежащая в основе конфликта интересов, является прямой предпосылкой коррупции. Однако выявление коррупциогенных условий вызывает серьезные затруднения. Законодательное определение понятий «конфликт интересов» и «личная заинтересованность» как раз способствует идентификации коррупциогенных и иных явлений, препятствующих выполнению задач муниципальной службы, на практике.

Анализируя данные определения, закрепленные в Законе о муниципальной службе, в своей статье М. Гиляева приходит к ряду критических выводов⁵.

Во-первых, конфликт интересов не только может быть обусловлен материальной заинтересованностью государственного или муниципального служащего, но может возникнуть и на основе нематериальных интересов (примером служит подъем по карьерной лестнице).

Во-вторых, вызывает неоднозначную оценку подразумеваемое в определении и раскрываемое в ч. 1 ст. 11 Закона о противодействии коррупции положение, согласно которому государственный или муниципальный служащий обязан принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов путем отказа от интересов личных в пользу интересов службы. То есть в данном нормативном положении, по мнению М. Гиляевой, а также других исследователей, в частности С.А. Окусовой⁶, фактически содержится требование стать независимым от собственных интересов, что почти неосуществимо в реальных условиях.

Выход из первой проблемы очевиден: необходимо расширить понятие личной заинтересованности, включив в его содержание интересы нематериального характера, что должно быть закреплено в законодательном определении понятия и отражено в соответствующих нормах. Что же касается второй проблемы, – ее решение гораздо сложнее.

⁵Гиляева М. Социальные аспекты конфликта интересов в деятельности государственных и муниципальных служащих // Власть. 2011. № 5. С. 34–36.

⁶Окусова С.А. Конфликт общих и частных интересов должностного лица публично-государственных и правоохранительных структур как основа коррупциологии. // Юрист - праведь. 2010. N 2. С. 117–121.

Несомненно, требование о принятии муниципальным служащим мер по недопущению возможности возникновения конфликта интересов представляет вполне определенную правовую ценность. Норма с вышеизложенным содержанием, закрепленная в ч. 1 ст. 11 Закона о противодействии коррупции, является общей по отношению к иным, специальным нормам, закрепленным в данной статье, предопределяет направление, реализуемое данными нормами, которые закрепляют конкретные меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов. Требование об отказе от личных интересов в пользу общества, вытекающее из смысла рассматриваемых определений, также играет важную роль как норма, провозглашающая один из принципов муниципальной службы.

Кроме того, следует учитывать, что в рассматриваемом положении содержится требование не о недопущении возникновения конфликта интересов, а о недопущении даже создания предпосылок конфликта интересов. Такое требование должно предотвратить саму возможность возникновения конфликта интересов.

В то же время следует признать, что в существующем виде такое требование не может быть обеспечено никакими мерами принудительного характера, такими как требование о недопущении конфликта интересов, за несоблюдение которого в ч. 5.1 той же статьи предусмотрена ответственность (а именно увольнение), так как речь в ч. 1 ст. 11 идет о предотвращении еще не возникшей предконфликтной ситуации.

То есть с точки зрения теории ценность данной нормы очевидна и ее законодательное закрепление разумно. Но на практике роль данной нормы окажется незаметной. Поэтому для придания норме практической значимости необходим механизм ее обеспечения, в качестве которого может выступать ответственность за непринятие таких мер служащим, но ответственность, во-первых, наступающая только за умышленное непринятие служащим этих мер, что должно быть доказано, а во-вторых, предусматривающая возможность применения гораздо более мягкого дисциплинарного взыскания, чем увольнение. Необходимость таких оговорок следует из того, что конфликт интересов, как отмечает в своей статье А. Н. Полубояринова, зачастую носит оценочный характер, что не всегда позволяет муниципальному служащему осознать не только угрозу его возникновения, но и факт самого конфликта⁷. Поэтому правонарушением может считаться только умышленное несоблюдение требований закона. Применение более мягкого взыскания обусловлено

⁷Полубояринова А. Н. Урегулирование конфликта интересов как одна из мер предупреждения преступности против интересов службы в органах местного самоуправления // Современное право. 2011. № 9. С. 29.

как оценочным характером рассматриваемой ситуации, так и меньшей степенью опасности нарушения.

Критикуется А. Н. Полубояриновой и закрепленное в Законе о противодействии коррупции определение понятия «личная заинтересованность». Данное определение отличается от закрепленного в Законе о муниципальной службе и имеет следующий вид: «Под личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего, которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей, понимается возможность получения государственным или муниципальным служащим при исполнении должностных (служебных) обязанностей доходов в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц». Стоит отметить, что приведенное определение существенно дополняет аналогичное определение в Законе о муниципальной службе, однако имеет в то же время существенный недостаток, связанный с употреблением неоправданно широкого по значению понятия «третьи лица». Ведь под третьими лицами может подразумеваться широкий круг субъектов, в том числе сам орган местного самоуправления, в интересах которого действует муниципальный служащий. Поэтому наиболее корректным следует признать закрепление конкретных субъектов, как в Законе о муниципальной службе⁸.

Закон о муниципальной службе предусматривает ряд мер, направленных на устранение предпосылок конфликта интересов. Данные меры и связанные с ними проблемы заключаются в следующем.

Гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной службе в случае близкого родства или свойства между муниципальным служащим и другим муниципальным служащим либо главой муниципального образования, являющегося главой местной администрации, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью этим лицам (п. 5 ч. 1 ст. 13). Такое ограничение распространяется и на близкое родство или свойство и между главами муниципального образования и местной администрации (ч. 1.1 ст. 13). Данные запреты призваны предотвратить одну из непосредственных и получивших широкое распространение причин возникновения конфликта интересов и, как следствие, коррупции на муниципальной службе. Ценны данные положения еще и потому, что законодатель закрепляет исчерпывающий, по его мнению, перечень лиц, относящихся к близким родственникам и свойственникам, – это родители, супруги, дети, братья, сестры, а также

⁸ Там же.

братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей. Однако данный перечень по признаку близости родственной связи логично было бы дополнить еще и братьями и сестрами родителей, отметив при этом, что близкими родственниками их следует считать только в рамках отношений, регулируемых Законом, чтобы не породить противоречие с нормами семейного права.

Запреты, установленные ст. 14 Закона, также способствуют предотвращению возникновения предпосылок конфликта интересов. Данные запреты (хотя допускаются некоторые исключения, предусмотренные в нормативных правовых актах разного уровня), прежде всего относятся к внеслужебной деятельности муниципального служащего.

Муниципальному служащему запрещено заниматься предпринимательской деятельностью, за исключением случаев, когда представитель нанимателя (работодателя) предварительно был уведомлен об этом в письменной форме при условии, что такая деятельность не повлечет за собой конфликт интересов. Запрещено заниматься оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, организаций или граждан. Особые требования предъявляются к муниципальному служащему, замещающему должность главы местной администрации по контракту, который не вправе заниматься помимо службы любой оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом такая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, организаций или граждан.

Запрещено муниципальному служащему также занимать иные управленческие должности, как государственные, так и в негосударственных структурах, запрещено избрание или назначение на муниципальную должность.

Муниципальный служащий не вправе получать вознаграждения от физических и юридических лиц, выезжать за их счет в командировки (за исключением предусмотренных случаев), принимать без письменного разрешения главы муниципального образования награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных и религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями.

Закон содержит и иные ограничения, общей целью которых является недопущение установления зависимости различных субъектов, наделенных властными полномочиями, а также не властных структур от муниципального служащего или лица, занимающего муниципальную должность, либо установления зависимости такого лица от третьих лиц,

не имеющих соответствующих полномочий. В целом такие ограничения являются эффективными мерами, способствующими устранению предпосылок возможных конфликтов интересов. Но одновременно с этим нельзя не заметить некоторый дисбаланс между специальным правовым статусом муниципального служащего и общим правовым статусом такого лица как личности, который вносит норма, накладывающая запрет на получение подарков, денежного или иного вознаграждения.

С одной стороны, получаемые муниципальным служащим вознаграждения вовсе не обязательно являются предпосылкой или признаком конфликта интересов. Подобные способы поощрения могут носить сугубо личный характер и не влиять на качество исполнения служащим своих обязанностей, да и существенной материальной ценности они могут не представлять (тем более, что ст. 575 Гражданского кодекса РФ⁹ предусмотрен запрет на дарение таким лицам подарков стоимостью более 3000 рублей). Закон предусматривает ограничение на получение вознаграждений именно в связи со служебной деятельностью муниципального служащего, но подарок при этом может не быть заранее обещанным и может быть преподнесен, к примеру, за безукоризненное выполнение служащим своих обязанностей. Такое вознаграждение может не влиять на объективность и честное исполнение служебных обязанностей.

С другой стороны, следует признать, что такие случаи – редкое исключение. Тем не менее и они могли бы быть учтены законодателем, чтобы не накладывать лишних ограничений на добросовестных служащих (с той же позиции можно оценить и упомянутый ранее запрет на близкое родство или свойство). В связи с этим возможно уточнение положений п. 5 ч. 1 ст. 14 путем ограничения их действия только на те случаи получения вознаграждения служащим, которые влекут или могут повлечь конфликт интересов либо стали следствием такого конфликта. Правда, при этом существует угроза создания пути обхода установленных запретов. Таким образом, данный вопрос остается открытым.

Часть 4 ст. 14 Закона о муниципальной службе, а также ст. 12 Закона о противодействии коррупции накладывают ограничения на деятельность лица после его увольнения с муниципальной службы (замещение должности или выполнение работы в организации, если отдельные функции управления данной организацией входили в должностные обязанности служащего и другие ограничения). Установление ограничения, закрепленного в ч. 4 ст. 14 Закона о

⁹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 г. N 14-ФЗ (в ред. от 06.12.2011) Первоначальный текст опубликован в «Российской газете». (1996. 6-8 февр., 10 февр.).

муниципальной службе и ч. 1 ст. 12 Закона о противодействии коррупции зависит от наличия или отсутствия согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов, которая согласно ч. 4 ст. 14.1 Закона о муниципальной службе может образовываться в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования в порядке, определяемом нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации и муниципальным правовым актом. Деятельность данных комиссий играет важную роль не только для реализации положений ч. 4 ст. 14 Закона. Функционирование комиссий имеет принципиальное значение для применения тех мер, которые введены законодателем для непосредственного предотвращения и урегулирования конфликта интересов. Поэтому, прежде чем перейти к их анализу следует остановиться именно на вопросах эффективности функционирования упомянутых комиссий.

Так как рассматриваемые комиссии создаются и действуют на уровне муниципальных образований, для выяснения степени эффективности их деятельности с позиции нормативных предпосылок следует проанализировать нормативно-правовые акты конкретного муниципального образования. Рассмотрим данный вопрос на примере города Твери. Так, порядок образования и работы рассматриваемых комиссии в администрации города Твери и Тверской городской Думе устанавливается соответственно Постановлением Главы администрации города Твери от 03.12.2009 г. № 3354 «О комиссии по урегулированию конфликта интересов на муниципальной службе в администрации города Твери»¹⁰ и Постановлением Главы города Твери от 15.03.2010 г. № 43 «О комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов на муниципальной службе в Тверской городской Думе»¹¹ с положениями о данных комиссиях.

Изучая данные документы, в первую очередь следует обратить внимание на состав данных комиссий и основания проведения их

¹⁰ Постановление Главы администрации города Твери от 03.12.2009 г. № 3354 «О комиссии по урегулированию конфликта интересов на муниципальной службе в администрации города Твери» (в ред. Постановлений администрации города Твери от 24.01.2011 г. № 71, от 01.06.2011 г. № 906). Первоначальный текст опубликован в издании «Муниципальные вести». (2009. №65. 4 дек.).

¹¹ Постановление Главы города Твери от 15.03.2010 г. № 43 «О комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов на муниципальной службе в Тверской городской Думе» (в ред. Постановления Главы города Твери от 17.06.2011 г. № 127) (Официальный сайт власти города Твери // URL: <http://www.tverduma.ru/documents/uregulkonfl.php> (дата обращения 03.05.2012)).

заседаний, которые закреплены в положениях о комиссиях. Ни Закон Тверской области «О муниципальной службе в Тверской области»¹², ни Закон Тверской области «О регулировании отдельных вопросов муниципальной службы в Тверской области»¹³, ни Закон Тверской области «О противодействии коррупции в Тверской области»¹⁴ не содержат требований, предъявляемых к данным комиссиям. Согласно Постановлению Главы администрации города Твери в состав комиссии входят первый заместитель Главы администрации города Твери (председатель комиссии), начальник структурного подразделения, в состав которого входят кадровая служба (заместитель председателя комиссии), руководитель подразделения кадровой службы администрации города Твери (секретарь комиссии), руководитель структурного юридического (правового) подразделения, заместители Главы администрации города Твери; представитель профсоюзной организации, действующей в установленном порядке в администрации города Твери; представители научных организаций и образовательных учреждений среднего и высшего профессионального образования, других организаций, которые приглашаются администрацией города в качестве независимых экспертов-специалистов по вопросам, связанным с муниципальной службой. В состав комиссии в Тверской городской Думе согласно Постановлению Главы города Твери помимо лиц, занимающих муниципальные должности и муниципальных служащих, входят представители научных организаций и образовательных учреждений, а также иных организаций в качестве независимых экспертов.

Следует полагать, что участие именно этих лиц, обладающих одновременно и достаточной компетентностью в рассматриваемых комиссией вопросах, и независимостью от вышеназванных субъектов

¹² Закон Тверской области «О муниципальной службе в Тверской области» (в ред. Законов Тверской области от 26.03.1998 г. N 7-ОЗ-2, от 30.09.1998 г. N 34-ОЗ-2, от 27.04.2000 г. N 101-ОЗ-2, от 29.06.2000 г. N 110-ОЗ-2, от 26.07.2001 г. N 164-ОЗ-2, от 26.07.2001 г. N 167-ОЗ-2, от 20.03.2002 г. N 4-ЗО, от 08.07.2002 г. N 50-ЗО, от 14.07.2003 г. N 55-ЗО, от 10.02.2004 г. N 10-ЗО, от 15.11.2005 г. N 130-ЗО, от 14.07.2006 г. N 74-ЗО, от 20.11.2006 г. N 113-ЗО) (<http://pravo.levonevsky.org/bazazru/texts22/txt22487.htm> (дата обращения 06.05.2012)).

¹³ Закон Тверской области от 9 ноября 2007 г. N 121-ЗО «О регулировании отдельных вопросов муниципальной службы в Тверской области» (в ред. Законов Тверской области от 21.12.2007 г. № 161-ЗО, от 10.07.2008 г. № 76-ЗО, от 13.03.2009 г. № 15-ЗО, от 13.04.2009 г. № 22-ЗО, от 03.02.2010 г. № 9-ЗО, от 31.03.2010 г. № 30-ЗО, от 06.07.2010 г. № 51-ЗО, от 08.12.2010 г. № 111-ЗО, от 09.03.2011 г. № 9-ЗО, от 21.03.2012 г. № 11-ЗО) (<http://www.tverlaws.ru/index.php?ds=1482997> (дата обращения 06.05.2012)).

¹⁴ Закон Тверской области от 9 июня 2009 г. N 39-ЗО «О противодействии коррупции в Тверской области» (в ред. Законов Тверской области от 7 декабря 2011 г. N 80-ЗО, от 6 июля 2010 г. N 55-ЗО) Первоначальный текст опубликован в газете «Тверские ведомости» (2009. 12-18 июня).

системы муниципального управления, должно стать гарантией беспристрастности и объективности комиссии по урегулированию конфликтов интересов. Однако в п. 7 Положения о комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов на муниципальной службе в Тверской городской Думе закреплено, что представители научных организаций, образовательных учреждений и иных организаций включаются в состав комиссий лишь по письменному запросу Главы города. То есть из буквального толкования данной нормы следует, что включение данных лиц в состав комиссии не является обязательным. Кроме того, и в положении о комиссии в Тверской городской Думе, и в положении о комиссии в администрации города установленная минимальная доля данных лиц в составе комиссий составляет лишь одну четверть от общего числа членов комиссии. Это означает, что указанные лица, будучи в явном меньшинстве, в случае разногласий с иными членами комиссий не смогут повлиять на принимаемое комиссией решение.

Помимо этого, вызывает неоднозначную оценку необоснованное сужение перечня оснований для проведения заседаний комиссий, прежде всего путем ограничения круга субъектов, имеющих право на представление, являющееся таким основанием. Данное представление касается обеспечения соблюдения муниципальным служащим требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов либо осуществления мер по предупреждению коррупции. Таким правом обладают в соответствии с положениями только представитель нанимателя (работодателя) и любой член комиссии. То есть закрепленные основания не могут охватывать всех случаев возникновения конфликтов интересов.

Таким образом, исходя из анализа регламентирующих правовых норм, следует признать работу комиссий по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов на муниципальной службе в городе Твери не соответствующей уровню требований, предъявляемых задачами, поставленными перед данными комиссиями. Это, в свою очередь, свидетельствует о наличии серьезного изъяна в механизме правового регулирования отношений, связанных с конфликтами интересов.

Переходя к анализу ст. 14.1 и иных положений Закона о муниципальной службе, закрепляющих меры, направленные на предотвращение возможного либо урегулирование создавшегося конфликта интересов, следует отметить, что данные положения Закона характеризуются большей проработанностью по сравнению с иными, уже проанализированными положениями. Тем не менее и эти положения имеют ряд существенных недостатков, которые необходимо устранить.

В первую очередь следует обратить внимание на установленную в п. 11 ч. 1 ст. 12 Закона обязанность муниципального служащего уведомлять в письменной форме своего непосредственного начальника о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению подобного конфликта. Логическим продолжением данной нормы являются положения ч. 2.1 ст. 14.1, которыми установлено, что предотвращение или урегулирование конфликта интересов может состоять в изменении должностного или служебного положения муниципального служащего и (или) в его отказе от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов. Изменение должностного или служебного положения – обязанность представителя нанимателя. Мерой по предотвращению и урегулированию конфликта интересов является и закрепленная в ч. 2.2 той же статьи обязанность служащего передать в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством принадлежащие ему ценные бумаги, владение которыми приводит или может привести к конфликту интересов.

Реализация данных норм обнаруживает следующие проблемы. Во-первых, по мнению многих исследователей, сообщение о возможном или возникшем конфликте интересов представляется невыгодным для служащего, который стал или может стать стороной в этом конфликте, так как существует опасность пострадать за несовершенное деяние¹⁵. Однако ч. 3 ст. 14.1 Закона о муниципальной службе предусматривает такую гарантию, как сохранение при отстранении муниципального служащего от занимаемой должности денежного содержания на все время такого отстранения, что во многом способствует защите муниципального служащего, уведомившего непосредственного начальника о конфликте интересов, от ухудшения его собственного положения. В то же время нельзя не поддержать стремление обосновать отсутствие достаточной мотивации служащего к подобным действиям. Представляются возможными два способа такой мотивации: путем поощрения либо путем усиления ответственности за нарушение данных требований закона.

Возможность применения первого способа, т. е. поощрения за добросовестное соблюдение требований закона может быть оправдана лишь в рамках совокупной оценки деятельности муниципального служащего, к примеру, за определенный период, ведь поощрение только за выполнение возложенных обязанностей абсурдно. То есть рациональным и справедливым было бы внесение в личное дело муниципального служащего специальных отметок о добросовестном

¹⁵Гилязева М. Социальные аспекты конфликта интересов в деятельности государственных и муниципальных служащих // Власть. 2011. № 5. С. 35.

соблюдении требований закона на протяжении определенного времени, что должно учитываться при продвижении служащего по карьерной лестнице как его положительная характеристика. Таким образом, введение данной меры не ограничится созданием дополнительного мотива для служащего уведомлять в письменной форме своего непосредственного начальника о личной заинтересованности, но станет дополнительной универсальной гарантией добросовестного отношения к службе.

Одновременно с этим развитие должен получить второй способ мотивации, т. е. усиление ответственности за нарушения требований закона, что может стать еще большей гарантией добросовестного выполнения служебного долга. В настоящее время ответственность служащего за названное правонарушение в соответствии с Законом о муниципальной службе и Законом о противодействии коррупции ограничивается его увольнением.

Мировой практике давно известно уголовное наказание в виде лишения права занимать должности в государственных и муниципальных органах власти¹⁶. Применение данного вида наказания обусловлено прежде всего не его карательной функцией, а объективной необходимостью оградить государственный механизм в интересах общества и государства от лиц, явно не соответствующих требованиям, предъявляемым к государственным и муниципальным служащим и лицам, занимающим государственные и муниципальные должности. В нашей стране данный вид наказания также предусмотрен Уголовным кодексом¹⁷. Однако его применение ограничивается лишь отдельными составами в системе коррупционных преступлений и крайне малым сроком – по общему правилу в качестве дополнительного наказания сроком в три года. Предусмотрен Уголовным кодексом РФ (ст. 293) и такой состав, как халатность – неисполнение или ненадлежащее исполнение должностным лицом своих обязанностей вследствие недобросовестного или небрежного отношения к службе, если это повлекло причинение крупного ущерба или существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства.

Соответствующее несоблюдение обязанностей, предусмотренных Законом о муниципальной службе и Законом о противодействии коррупции, должно при буквальном толковании квалифицироваться по данному составу. Однако санкция по основному

¹⁶Кабашов С.Ю. Урегулирование конфликта интересов и противодействие коррупции на гражданской и муниципальной службе: теория и практика: Учебное пособие. М., 2011. С. 145-147.

¹⁷ Уголовный кодекс Российской Федерации" от 13.06.1996 N 63-ФЗ (в ред. от 01.03.2012) Первоначальный текст опубликован в «Российской газете», (1996. 18-20 июня, 25 июня).

составу предусмотренного данной статьей преступления не содержит такого вида наказания, как лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью. Кроме того, санкции многих статей Уголовного кодекса, предусматривающих ответственность за преступления коррупционной направленности (дача взятки, получение взятки и иные) также либо не предусматривают возможности применения вышеназванного вида наказания, либо ограничены крайне малым максимальным сроком назначения данного наказания.

Нельзя не согласиться с тем, что лица, не соблюдающие обязанности по предотвращению и урегулированию конфликтов интересов, не должны находиться на государственной и муниципальной службе. Поэтому необходимым является, во-первых, значительное повышение верхнего предела рассматриваемого наказания, а во-вторых, обязательное его применение в качестве дополнительного наказания за упомянутые преступления, и, прежде всего, халатность. В случаях же, не подпадающих под действие ст. 293 Уголовного кодекса, лишение права занимать должности также должно применяться, но уже в качестве исключительного дисциплинарного взыскания, для чего необходимо внести соответствующие изменения в Трудовой кодекс РФ. Заключение о возможности наложения данного взыскания в целях обеспечения объективности могла бы выносить комиссия по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов на муниципальной службе.

Другой проблемой, выделяемой исследователями, в частности О. В. Казаченковой, является отсутствие ясности в вопросах реализации процедуры отказа муниципального служащего от уже полученной или только планирующейся к получению выгоды, статуса такого отказа¹⁸. Очевидно, что данные процедуры нуждаются в подробной регламентации, возможно, муниципальными правовыми актами, в которых необходимо предусмотреть гарантии защиты муниципального служащего, совершающего акт отказа от выгоды, от произвола со стороны лиц, которым он подотчетен.

Вызывает нарекания и техническая сторона закрепления мер о предотвращении и урегулировании конфликта интересов. Прежде всего следует отметить, что в отличие от ст. 11 «Порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе» Закона о противодействии коррупции ст. 14.1 Закона о муниципальной службе носит название «Урегулирование конфликта интересов на муниципальной службе», что не вполне

¹⁸ Казаченкова О. В. Актуальные проблемы урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе // Государственное строительство. 2010. № 2. С. 5.

соответствует ее содержанию, так как в статье закреплены меры и по предотвращению конфликта интересов. В то же время в ст. 11 Закона о противодействии коррупции не закреплена санкция в отношении представителя нанимателя, не выполнившего требование закона о предотвращении или урегулировании конфликта интересов.

Наконец, среди мер, предусмотренных Законом о муниципальной службе и Законом о противодействии коррупции, можно выделить особую группу мер, закрепленных соответственно ст. 15 и ст. 8, связанных с требованием к муниципальному служащему о ежегодном представлении представителю нанимателя (работодателю) сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Данная мера призвана выявить факт неосновательного обогащения служащего и предотвратить получение служащим, ставшим стороной конфликта интересов, нелегальных доходов. Однако реализована данная мера может быть только при осуществлении контроля за достоверностью предоставляемых сведений. Проверка данных (и иных) сведений является согласно ст. 6 Закона о противодействии коррупции одной из основных мер по профилактике коррупции. В то же время проверка достоверности данных сведений осуществляется лишь в отдельных случаях в порядке, определяемом нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

На уровне муниципальных образований по данному вопросу также издаются регламентирующие правовые акты. В городе Твери таким актом является Решение Тверской городской Думы «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы в городе Твери, и муниципальными служащими города Твери сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей»¹⁹. Согласно п. 5 Положения, утвержденного данным Решением Тверской городской Думы, основаниями для проверки достоверности рассматриваемых сведений являются письменно оформленная информация о предоставлении гражданином или муниципальным служащим недостоверных или неполных сведений, которая может быть получена только от правоохранительных и налоговых органов и руководящих органов

¹⁹ Решение Тверской городской Думы от 25 марта 2010 г. N 75 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы в городе Твери, и муниципальными служащими города Твери сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» // «Вся Тверь». 2010. 2 апр.

политических партий, либо письменное поручение представителя нанимателя. Таким образом, можно констатировать, что круг таких оснований крайне узок, что не позволяет эффективно реализовывать меры по предотвращению получения нелегальных доходов муниципальным служащим, ставшим стороной конфликта интересов. Необходимо введение обязательной проверки данных сведений для всех без исключения муниципальных служащих. Только таким путем возможно достижения целей, преследуемых данной мерой недопущения конфликта интересов.

Таким образом, проблемы законодательного регулирования предотвращения и разрешения конфликта интересов на муниципальной службе имеют место в каждой из выделенных групп соответствующих мер. Однако их разрешение, как показывает приведенный анализ, вполне реально. Становится очевидной необходимость внесения ряда поправок как в Закон о муниципальной службе, так и в Закон о противодействии коррупции.

Развивая и совершенствуя институт конфликта интересов на муниципальной службе, законодатель, несмотря на очевидные успехи, пока еще не смог создать совершенного механизма предотвращения и разрешения конфликта интересов. Проанализированные проблемы требуют дальнейшего изучения и как можно более скорого разрешения, ведь их существование – серьезное препятствие для реализации задач, стоящих перед системой муниципальной службы.

Список литературы

1. Гиляева М. Социальные аспекты конфликта интересов в деятельности государственных и муниципальных служащих. // Власть. 2011. № 5. С. 34–36.
2. Кабашов С.Ю. Урегулирование конфликта интересов и противодействие коррупции на гражданской и муниципальной службе: теория и практика: Учебное пособие. М.: ИНФРА-М, 2011. 192 с.
3. Казаченкова О. В. Актуальные проблемы урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе // Государственное строительство. 2010. № 2. С. 4–7.
4. Окусова С.А. Конфликт общих и частных интересов должностного лица публично- государственных и правоохранительных структур как основа коррупциологии. // Юрист - правовец. 2010. N 2. С. 117–121.
5. Полубояринова А. Н. Урегулирование конфликта интересов как одна из мер предупреждения преступности против интересов службы в органах местного самоуправления // Современное право. 2011. № 9. С. 28–31.

PROBLEMS OF PREVENTION AND RESOLUTION OF CONFLICT OF INTERESTS ON MUNICIPAL SERVICE

I.V. Pozharov

Tver State University

The article is devoted to the analysis of problems, connected with the established legislation of the Russian Federation measures for the prevention and settlement of conflict of interests in the municipal service, as well as the development of possible solutions to these problems. Their relevance is due to a number of reasons, such as the presence in the system of legislation on municipal service in the Russian Federation a number of drawbacks, reducing the efficiency of prevention and elimination of conflicts of interest, the existence in connection with the problems of functioning of the system of municipal service, finally, the role of the institute of conflict of interest as one of the foundations of corruption.

Keywords: *conflict of interest, settlement of a conflict of interest, problems of conflict of interest, municipal service.*

Об авторе:

ПОЖАРОВ Илья Витальевич – студент II курса юридического факультета Тверского государственного университета, e-mail: blaze.92@mail.ru; 170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33.