



УДК 342.553:35.086

НЕПРИНЯТИЕ МЕР ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ ИЛИ УРЕГУЛИРОВАНИЮ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ КАК ОСНОВАНИЕ ОТВЕТСТВЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО СЛУЖАЩЕГО

NON-FORMULATION OF MEASURES TO PREVENT OR SETTLEMENT OF THE CONFLICT OF INTERESTS AS THE BASIS OF THE LIABILITY OF THE MUNICIPAL SERVICE

И.В. Сидоров
I.V. Sidorov

Волгоградский государственный университет,
Россия, 400062, г. Волгоград, пр. Университетский, 100

Volgograd State University, prospect Universitetskii, 100, Volgograd, 400062, Russia

E-mail: 92sidorov@gmail.com

Аннотация

Статья посвящена анализу положений законодательства об ответственности муниципальных служащих в случае непринятия мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов. Изучаются причины и последствия возникновения конфликта интересов; меры, направленные на предотвращение и урегулирование конфликта. Формулируются принципы преодоления конфликта на муниципальной службе. Делается вывод о том, что необходима добросовестность не только со стороны муниципальных служащих, но и со стороны лиц, применяющих дисциплинарную ответственность, а также органов прокуратуры.

Abstract

The article is devoted to the analysis of the provisions of the legislation on the responsibility of municipal employees in the event of failure to take measures to prevent or resolve conflicts of interest. The causes and consequences of a conflict of interest are studied; measures aimed at preventing and resolving the conflict. The principles of overcoming the conflict in the municipal service are formulated. It is concluded that there is a need for good faith not only from municipal employees, but also from those who apply disciplinary responsibility, as well as prosecutorial authorities.

Ключевые слова: конфликт интересов; муниципальная служба; муниципальный служащий; дисциплинарное взыскание; увольнение; предотвращение и урегулирование конфликта интересов.

Keywords: conflict of interest, municipal service, municipal employee, disciplinary action, dismissal, prevention and settlement of conflicts of interest.

Категория конфликта интересов получила достаточно широкое распространение в российском законодательстве антикоррупционной направленности [13]. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» [14] содержит статьи, направленные на регулирование отношений, возникающих в связи с наличием, предупреждением, разрешением конфликта интересов.

В науке права имеется устойчивый интерес к теме конфликта интересов в связи с осуществлением государственной и муниципальной службы [Глазырин, Козлов, Колосова и др., 2016; Ноздрачев, 2016; Тухватуллин, 2017]. Тем не менее, особенности этой категории, сочетающей в себе и объективные, и субъективные элементы, не позволяют говорить об исчерпывающем регулировании отношений, связанных с конфликтом интересов на муниципальной службе.



Конфликт понимается как столкновение различных взглядов, интересов, противоречие. Интерес, в свою очередь можно определить как пользу, выгоду, причина, в силу которой совершаются какие-либо действия. Интерес имеет, с одной стороны, объективный характер, поскольку базируется на состоянии экономики, права, культуры в обществе, с другой стороны, интерес всегда субъективен, так как проходят через сознание людей, принимая вид «сознательных побуждений» [Грибанов, 2001, с. 237].

Относительная самостоятельность муниципального служащего, наделение его достаточно широким объемом полномочий, предоставляет ему возможность действовать в собственных интересах, а не в интересах муниципального органа, муниципальной службы, то есть, порождает конфликт интересов. Такое положение и является причиной установления ответственности муниципального служащего, в частности, за непринятие мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов. Конфликт возникает в том случае, если муниципальный служащий имеет интересы, не совпадающие с интересами муниципальной службы, реализация которых может повлечь негативные последствия для муниципального органа. Конфликт интересов муниципального служащего – это противоречие между частным (получение выгоды имущественного характера) и публичным (соблюдение прав и законных интересов граждан, организаций, муниципального образования) интересами, возникающее в связи с ненадлежащим исполнением должностных обязанностей.

Муниципальная служба налагает довольно много ограничений и обязанностей на служащего. Непринятие мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов приводит к наступлению ответственности в виде дисциплинарного взыскания – увольнения. При рассмотрении вопроса о соответствии Конституции РФ части 2 статьи 27.1 Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе Российской Федерации», в связи с тем, что данной нормой предусмотрен лишь единственный вид дисциплинарного взыскания, Конституционный Суд РФ отметил: «поступая на государственную или муниципальную службу, гражданин реализует право на свободное распоряжение своими способностями к труду (статья 37, часть 1, Конституции Российской Федерации) и добровольно избирает профессиональную деятельность, предполагающую наличие определенных запретов и обязанностей, связанных с реализацией особых, публично-правовых, полномочий» [5]. Поэтому норма, предусматривающая возможность увольнения в случае несоблюдения требования об информировании о конфликте интересов, обусловлена спецификой муниципальной службы.

Можно ли предотвратить конфликт и избежать такой меры ответственности, как увольнение муниципального служащего?

Гарантированно избежать ситуации, в которой необходимо выбрать интересы службы, или личные интересы, скорее всего, невозможно. Однако честное и добросовестное поведение муниципального служащего исключает выбор в пользу личной выгоды. Поэтому отказ от личного интереса в конфликте представляет собой наиболее приемлемый для интересов службы вариант урегулирования.

Интересы муниципальной службы могут быть соблюдены только в случае неукоснительного соблюдения требований закона. В то же время, иногда интересы муниципальной службы нарушаются, если действия формально соответствуют закону, однако по существу противоречат ему, совершаются в обход закона. Например, опубликование информационного сообщения о предоставлении земельных участков исключительно на национальном языке республики [6]; предоставление хозяйствующему субъекту без торгов земельного участка гораздо большей площади, чем необходимо для эксплуатации объекта недвижимости, что позволило хозяйствующему субъекту разделить его на два участка, и начать оформление документов для строительства нового объекта (супермаркета) [7]. Поэтому муниципальный служащий обязан не только соблюдать требования нормативных актов, но и не искать путей их обхода.



Следует обратить внимание на то, что конфликт интересов – это конфликт, происходящий в сознании физического лица, при этом следование предпочтительному интересу всегда выражается вовне в каких-либо конкретных поступках, действиях, имеющих юридическое значение.

Муниципальный служащий обязан самостоятельно оценивать условия и действия, которые потенциально могут повлиять на законность его служебной деятельности. В процессе осознания возможного конфликта, его последствий, значительную роль играют этические нормы. Однако этические нормы отдельного человека могут отличаться от общепринятых, поэтому ориентиром могут служить этические кодексы поведения муниципальных служащих.

Действует Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих [8], который, как правило, воспроизводится при принятии муниципальными образованиями собственных кодексов. Необходимо заметить, что Типовой кодекс содержит положения, которые сложно отнести к разряду этических норм (например, «соблюдать установленные федеральными законами ограничения и запреты, исполнять обязанности, связанные с прохождением государственной и муниципальной службы»), и не всегда раскрывает сущность оценочных категорий типа «профессиональная этика», «правила делового поведения» и пр. Тем не менее, кодекс определяет основные требования к поведению муниципального служащего: это добросовестность, беспристрастность, толерантность, независимость от имущественных интересов.

Со своей стороны работодатель должен предоставить весь необходимый объем информации для того, чтобы исключить непонимание муниципальным служащим действующих запретов и ограничений. Как правило, муниципальные служащие при приеме на работу подписывают не только трудовой договор, но и должностные инструкции, однако это не всегда означает действительное осознание служащим необходимости придерживаться определенной линии поведения. Работодателю необходимо особое внимание тому, что имеет значение не только конфликт, приведший к негативным последствиям, но и потенциальный конфликт.

Так, в одном из дел о восстановлении на работе муниципального служащего, уволенного в связи с неприятием мер к предотвращению конфликта интересов, истец считал, что конфликт интересов отсутствовал, поскольку исполнение им обязанностей члена комиссии по проведению аукциона на право заключения договора аренды земельного участка, в котором принимала участие его супруга, не могло повлиять на результаты аукциона. По результатам аукциона победителем был признан другой участник, а не его супруга. Суд отметил, что данное обстоятельство правового значения не имеет, поскольку, 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 [4].

В другом деле юрист, принятый на муниципальную службу, считал, что имеет право заключать договоры возмездного оказания услуг с частными лицами, на основании которых может представлять интересы этих лиц в суде. Между тем, запрет заниматься иной оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной, иной творческой, был прямо указан в его трудовом договоре [9].

Урегулирование конфликта означает устранение его возможных негативных последствий. В любом случае служащий должен предоставить работодателю информацию о наличии конфликта интересов, а также предпринять действия, которые должны быть согласованы с причиной конфликта, и нивелировать его негативные последствия. Например, заявить самоотвод, передать ценные бумаги в доверительное управление, и пр.



Работодатель также осуществить активные действия, направленные на устранение последствий конфликта интересов, в частности, изменить должностное положение служащего, вплоть до его отстранения от должности.

Если же служащий не предпринял мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, то к нему могут быть применено дисциплинарное взыскание в форме увольнения. При этом должен быть строго соблюден порядок его наложения.

Безусловно, положение, устанавливающее ответственность муниципального служащего за непринятие мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, способствует уменьшению случаев коррупции, корректирует поведение муниципальных служащих. Однако такие правила приводят к неопределенности положения муниципальных служащих, зависимости от оценки их поведения со стороны работодателя, комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих, органов прокуратуры. Так, в судебной практике есть немало примеров, когда суды отказывают в иске прокурорам, требующим увольнения муниципального служащего в силу несоблюдения законодательства о противодействии коррупции, или, напротив, удовлетворяют иски о восстановлении на работе муниципальных служащих.

Так, районный прокурор обратился в суд с исковым заявлением к сельскому совету о признании действий незаконными и обязанности принять решение о досрочном прекращении полномочий главы администрации сельского поселения, мотивируя требования тем, что проведенной проверкой прокуратурой установлено, что глава муниципального образования участвовал лично в рассмотрении гражданского дела, в котором третьим лицом выступала администрация сельского поселения. Был заявлен иск о признании права собственности, при этом одним из истцов был родной брат главы сельского поселения. Суд отказал в иске, установив, что глава сельского поселения осуществлял свои полномочия, представляя в качестве третьего лица администрацию, и в силу процессуального положения третьего лица, не имел возможности каким-либо образом распоряжаться спорной квартирой [10].

В другом деле заместитель главы администрации городского поселения был уволен, в том числе, за непринятие мер к предотвращению и урегулированию конфликта интересов. Он был председателем единой комиссии по проведению конкурсов, при этом в конкурсе участвовала организация, которая для заместителя главы администрации городского поселения ранее, до трудоустройства в администрацию, являлась для него работодателем. Суд удовлетворил иск, указав, что само по себе участие организации, ранее выступавшей работодателем для муниципального служащего, наряду с иными участниками, в аукционах, проводимых администрацией городского поселения, не может свидетельствовать о личной заинтересованности истца, не подтверждает возникновение между сторонами отношений конфликта интересов [12].

Поэтому полагаем, что в известной степени положения закона о конфликте интересов дезорганизует муниципальную службу, поэтому необходима добросовестность не только со стороны муниципальных служащих, но и со стороны лиц, применяющих дисциплинарную ответственность, и со стороны органов прокуратуры.

Итак, при решении вопроса о наличии или отсутствии конфликта интересов, под интересом понимается предположение о том, что у данного лица должна быть определенная выгода от той или иной ситуации. Конфликт интересов может рассматриваться как с объективной, так и с субъективной сторон. Конфликт интересов субъективен, поскольку происходит в сознании лица, которое может оказывать воздействие на деятельность муниципального органа. Такое лицо, имея противоположные с муниципальной службой интересы, решает для себя, какой из интересов предпочесть. Конфликт интересов приобретает объективный характер, когда данное лицо отдает приоритет своей выгоде.

Можно выделить следующие принципы преодоления конфликта интересов на муниципальной службе: принцип приоритета интересов муниципальной службы перед личными; установление четко обозначенного порядка получения муниципальным органом



информации о возможном конфликте интересов; исключение негативных последствий конфликта интересов для интересов муниципальной службы.

Список литературы References

1. Глазырин Т.С., Козлов Т.Л., Колосова Н.М. и др. 2016. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: научно-практическое пособие. Отв. ред. Ноздрачев А.Ф. М., Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, ИНФРА-М, 224.

Glazyrin T.S., Kozlov T.L., Kolosova N.M. i dr. 2016. Konflikt interesov na gosudarstvennoj i municipal'noj sluzhbe, v dejatel'nosti organizacij: prichiny, predotvrashhenie, uregulirovanie: nauchno-prakticheskoe posobie. Otv. red. Nozdrachev A.F. M., Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedenija pri Pravitel'stve RF, INFRA-M, 224.

2. Грибанов В.П. 2001. Осуществление и защита гражданских прав. М., Статут, 411.

Gribanov V.P. 2001. Osushhestvlenie i zashhita grazhdanskih prav. M., Statut, 411.

3. Ноздрачев А.Ф. 2016. Конфликт интересов: новое «универсальное» нормативное правовое определение понятия в законодательстве о противодействии коррупции. Административное право и процесс. (6): 26–38.

Nozdrachev A.F. 2016. Konflikt interesov: novoe «universal'noe» normativnoe pravovoe opredelenie ponjatija v zakonodatel'stve o protivodejstvii korrupcii. Administrativnoe pravo i process. (6): 26–38.

4. 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 (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.11.2016) // Администратор образования. 2017. № 2.

Obzor praktiki primeneniya sudami v 2014–2016 godah zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii pri rassmotrenii sporov, svjazannyh s nalozheniem disciplinarnyh vzysskanij za nesobljudenie trebovanij zakonodatel'stva o protivodejstvii korrupcii (utv. Prezidiumom Verhovnogo Suda RF 30.11.2016) // Administrator obrazovaniya. 2017. № 2.

5. Определение Конституционного Суда РФ 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». СПС КонсультантПлюс.

Opredelenie Konstitucionnogo Suda RF ot 25.10.2016 № 2245-O «Ob otkaze v prinjatii k rassmotreniju zhaloby grazhdanina Barkova Aleksandra Jur'evicha na narushenie ego konstitucionnyh prav chast'ju 2 stat'i 27.1 Federal'nogo zakona «O municipal'noj sluzhbe Rossijskoj Federacii». SPS ConsultantPlus.

6. Определение Верховного Суда РФ от 10.11.2016 № 306-КГ16-10230 по делу № А65-23671/2015. Электронный ресурс. URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/8d108a1e-0fa9-4547-9f07-e2403be97873/> (дата обращения: 15 июля 2017 г.).

Opredelenie Verhovnogo Suda RF ot 10.11.2016 № 306-KG16-10230 po delu № A65-23671/2015. Date views 15.07.2017 <https://kad.arbitr.ru/Card/8d108a1e-0fa9-4547-9f07-e2403be97873/>

7. Определение Верховного Суда РФ от 06.03.2017 № 305-КГ16-16409 по делу № А40-100700/2015. Электронный ресурс. URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/c4b8c4f6-3c09-4f11-9ac6-57103f59edb8/> (дата обращения: 15 июля 2017 г.).

Opredelenie Verhovnogo Suda RF ot 06.03.2017 № 305-KG16-16409 po delu № A40-100700/2015. Date views 15.07.2017 <https://kad.arbitr.ru/Card/c4b8c4f6-3c09-4f11-9ac6-57103f59edb8/>

8. Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих. Официальные документы в образовании. 2011. № 36.

Tipovoj kodeks jetiki i sluzhebnogo povedeniya gosudarstvennyh sluzhashhih Rossijskoj Federacii i municipal'nyh sluzhashhih. Oficial'nye dokumenty v obrazovanii. 2011. № 36.

9. Тухватуллин Т.А. 2017. Конфликт интересов в российском законодательстве: понятие, урегулирование и ответственность. Российская юстиция. (4): 5–9.

Tuhvatullin T.A. 2017. Konflikt interesov v rossijskom zakonodatel'stve: ponjatie, uregulirovanie i otvetstvennost'. Rossijskaja justiciya. (4): 5–9.

10. Решение от 12.09.2014 г. по делу № 2-1409/2014 Енисейского районного суда Красноярского края. Электронный ресурс. URL: <https://sudrf.ru/index.php?id=300#sp/> (дата обращения: 27 июля 2017 г.).



Reshenie ot 12.09.2014 g. po delu № 2-1409/2014 Enisejskogo rajonnogo suda Krasnojarskogo kraja. Date views 27.07.2017 <https://sudrf.ru/index.php?id=300#sp/>

11. Решение от 22.03.2017 г. по делу № 2а-504/2017 Ленинского районного суда Республики Крым. Электронный ресурс. URL: <https://sudrf.ru/index.php?id=300#sp/> (дата обращения: 27 июля 2017 г.).

Reshenie ot 22.03.2017 g. po delu № 2а-504/2017 Leninskogo rajonnogo suda Respubliki Krym. Date views 27.07.2017 <https://sudrf.ru/index.php?id=300#sp/>

12. Решение от 27.01.2015 по делу № 2-4/15 Киренского районного суда Иркутской области. Электронный ресурс. URL: <https://sudrf.ru/index.php?id=300#sp/> (дата обращения: 27 июля 2017 г.).

Reshenie ot 27.01.2015 po delu № 2-4/15 Kirenskogo rajonnogo suda Irkutskoj oblasti. Date views 27.07.2017 <https://sudrf.ru/index.php?id=300#sp/>

13. Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ // Российская газета. 2008. 30 декабря. № 266.

Federal'nyj zakon «O protivodejstvii korrupcii» ot 25.12.2008 № 273-FZ // Rossijskaja gazeta. 2008. 30 dekabrja. № 266.

14. Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 02.03.2007 № 25-ФЗ // Российская газета. 2007. 07 марта. № 47.

Federal'nyj zakon «O municipal'noj sluzhbe v Rossijskoj Federacii» ot 02.03.2007 № 25-FZ // Rossijskaja gazeta. 2007. 07 marta. № 47.