

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 328.185

С. 6—9

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ В ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНАХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Пинская Е. В.

Южно-Уральский государственный университет
(национальный исследовательский университет)
E-mail: pinskaiaev@susu.ru

В статье рассмотрены отдельные вопросы действующего законодательства России о противодействии коррупции. Проанализирована текущая ситуация в представительном органе местного самоуправления на предмет возможности наличия конфликта интересов при формировании представительного органа местного самоуправления.

Ключевые слова: коррупция, противодействие, конфликт интересов, представительный орган, местное самоуправление, депутаты.

A CONFLICT OF INTEREST IN THE REPRESENTATIVE BODIES OF MUNICIPAL FORMATIONS

Pinskaya E. V.

South Ural State University
(national research university)
E-mail: pinskaiaev@susu.ru

The article discusses certain issues of the current legislation of Russia on combating corruption. The current situation in the representative body of local self-government was analyzed for the possibility of a conflict of interest in the formation of the representative body of local self-government.

Keywords: corruption, opposition, conflict of interest, representative body, local government, deputies.

Введение

Одной из основных угроз государственной и общественной безопасности Российской Федерации является коррупция [4].

Понимая пагубность данного явления, многие исследования посвящаются названной теме. С предложениями о разрешении проблем, возникающих в области пресечения коррупционных действий в разных областях жизни, выступали многие ученые, но считаем необходимым выделить изыскания Л. А. Андреевой [1], И. Н. Дементьевой [2], О. В. Ронжиной [8], С. Н. Конькова [3], Е. М. Патова [7].

Несмотря на то, что в работах указанных авторов поднимается большое количество вопросов развития антикоррупционного законодательства Российской Федерации, определяются коррупционные риски при

возникновении конфликта интересов, развитие антикоррупционного законодательства в современной России в области наличия конфликта интересов непосредственно в представительном органе местного самоуправления не являлось предметом отдельных исследований и затрагивалось только в свете изучения более широких тем.

Описание проводимого исследования

Формы проявления коррупции многообразны и обуславливаются субъективными и объективными фактами. Любая публичная власть нуждается не только в ограничении на законодательном уровне, но и в самоограничении. Для этого необходимо создание стабильных правовых основ предупреждения коррупции и совершенствовании национального

законодательства с учетом норм международного права, формирование надлежащей практики применения норм национального законодательства и навыков контроля и надзора за его реализацией [6].

Конфликт интересов на протяжении многих веков остается одним из наиболее распространенных видов проявления коррупции. И если нормы законодательства дают ему правовую оценку на уровне государственной и муниципальной службы исполнительных органов, то до настоящего времени вопрос конфликта интересов в представительных органах власти, особенно муниципальных, остается открытым.

В настоящее время, в рамках реализации национального плана противодействия коррупции на 2018–2020 годы¹, процесс получил толчок для развития и на муниципальном уровне, рекомендуя органам местного самоуправления совершенствовать систему запретов, повышая эффективность механизмов предотвращения конфликта интересов. Однако, органы местного самоуправления идут по пути копирования законодательных актов федерального уровня, отводя решениям роль рамочного характера, не внося в них конкретику.

Рядом ученых определяются коррупционные риски при исполнении полномочий на уровне муниципальной и гражданской службы. Так, Е. В. Охотский говорит о том, что коррупционные деяния могут быть выражены в виде:

- осуществления функций представителя власти либо организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций;
- предоставления государственных и муниципальных услуг гражданам и организациям;
- подготовки и принятия решений о распределении бюджетных ассигнований, субсидий и другое;
- управления имуществом;
- осуществления государственных закупок;
- хранения и распределения материально-технических ресурсов [5, с. 235].

Более детальную характеристику коррупционным рискам дает И. Н. Дементьева, которая в своих работах соглашается с Е. В. Охотским, но при этом дополняет характеристику, указывая дополнительные позиции:

- транспорт и дорожное хозяйство;
- строительство и капитальный ремонт;

- установление местных тарифов и налоговых льгот;
- принятие нормативных правовых актов;
- другие [2, с. 79].

Говоря о коррупционных рисках, названные авторы рассматривают их с точки зрения рисков исполнительной власти, не говоря о том, что при формировании представительных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований многие названные категории должны быть также обозначены и, с нашей точки зрения, закреплены законодательно.

Можно уверенно говорить о том, что законодательство в области конфликта интересов в деятельности депутата представительного органа местного самоуправления имеет существенные пробелы, связанные с отсутствием в российской правовой системе формальной определенности в процедуре выполнения депутатом обязанности уведомления о возникновении у него личной заинтересованности, которая может повлиять на осуществление им полномочий [8].

Считаем важным отметить, что нормы законодательства не содержат определения конфликта интересов именно в отношении депутата представительного органа муниципального образования, так как особенности статуса, специфика выполняемой правотворческой деятельности имеет существенные отличия в условиях возникновения конфликта интересов от аналогичных институтов на уровне муниципальной службы.

Необходимым условием успешной борьбы с коррупцией является наличие системного подхода в правовом регулировании деятельности депутата представительного органа местного самоуправления в области определения коррупционных рисков данной категории представителей власти, в том числе по порядку уведомления депутатом органа о возникшем у него конфликте интересов, а также определении возможных последствий для депутатов, в случае неисполнения названной обязанности.

Результат исследования и обсуждение

Регламент Челябинской городской Думы устанавливает правовые основы деятельности представительного органа, в том числе порядок формирования их органов². В соответствии со статьей 13 названного документа

¹ О национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 гг. : Указ Президента РФ от 29.06.2018 г. № 378 // СПС КонсультантПлюс.

² Регламент Челябинской городской Думы : решение Челябинской городской Думы от 28.07.2015 № 11/2 // СПС КонсультантПлюс.

в Челябинской городской Думе формируются постоянные комиссии на срок полномочий городской Думы, являющиеся структурными подразделениями городской Думы.

Названная статья регламента определяет количество депутатов, входящих в постоянные комиссии, сроки их заседания, организационную форму работы и ряд других положений. При этом не оговаривает по какому принципу идет непосредственное формирование комиссии, какими компетенциями должны обладать депутаты для вхождения в состав той или иной комиссии, важность постоянного места работы депутата при вхождении в комиссию, т. е. обладание специальными знаниями или наличием определенного жизненного опыта в той или иной сфере трудовой деятельности.

Считаем, что отсутствие регламентации данного направления и является одним из проявлений конфликта интересов у депутатов представительного органа местного самоуправления.

Законодательство Российской Федерации дает достаточно четкую формулировку понятию «конфликт интересов». Под ним 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)¹. Данную формулировку, с нашей точки зрения можно распространить на возникновение конфликта интересов у депутатов представительного органа местного самоуправления, дав ей более детальную характеристику на уровне муниципального законодательства.

Рассмотрим в качестве примера постоянную комиссию Челябинской городской Думы по городскому хозяйству и градостроительству². В предметы ведения названной комиссии входит ряд вопросов, в том числе:

— организация строительства муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства;

— организация содержания муниципального жилищного фонда, а также иные полномочия органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством;

¹ О противодействии коррупции : федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

² Официальный сайт Челябинской городской Думы. URL: <http://http://chelduma.ru>.

— определение порядка осуществления отдельных видов муниципального контроля в соответствии с предметом ведения постоянной комиссии³.

В основной состав названной комиссии входит 13 человек основного состава, а также 12 человек дополнительного состава. При этом, если рассматривать субъектный состав членов, то можно с уверенностью утверждать, что места работы 1/3 депутатов Челябинской городской Думы, на момент их избрания, являющихся членами, как основного, так и дополнительного состава имеют непосредственное отношение к предметам ведения комиссии.

Учитывая специфику осуществления правотворческой деятельности депутатами Челябинской городской Думы, можно говорить о том, что ряд депутатов будут совмещать свои трудовые обязанности по основному месту работы с исполнением полномочий депутата, которая напрямую относится к предметам ведения.

В сложившейся ситуации можно допустить присутствие конфликта интересов у некоторых членов комиссии. Однако только нормативная регламентация подобной ситуации может позволить нам говорить об однозначном наличии или отсутствии такового.

В настоящее время, на уровне муниципальных образований приняты документы, регламентирующие порядок уведомления депутатами представительного органа о конфликте интересов и Челябинск не исключение. К сожалению, вопросы, затронутые в статье, не являются предметом интереса муниципальных актов.

Вывод

Данное противоречие, на наш взгляд, может быть снято за счет урегулирования затронутых вопросов как на федеральном уровне, уровне субъекта Российской Федерации, так и на уровне каждого конкретного муниципального образования.

Во-первых, необходимо внести соответствующие изменения в нормы Федерального закона № 273-ФЗ, определяющие обязанности представительного органа местного самоуправления, в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, утверждать соответствующие порядки уведомления о конфликте интересов депутатами представительных органов местного самоуправления [8], с учетом специфики осуществления правотворческой деятельности депутатами.

Во-вторых, существует необходимость в разработке нормативного правового акта

³ Там же.

на федеральном уровне, определяющего коррупционные риски, возникающие при реализации функций представительного органа местного самоуправления, а также рекомендаций по проведению оценки этих коррупционных рисков.

В-третьих, при формировании постоянных комиссий представительного органа

местного самоуправления, зафиксировать муниципальным актом, порядок формирования данных структурных единиц органа, с учетом специфики осуществления правотворческой деятельности депутатами при одновременном осуществлении последними своих полномочий и трудовой деятельности.

Список литературы

1. Андреева, Л. А. Коррупционные риски в муниципальном образовании: оценка и подходы / Л. А. Андреева // *Материалы XVIII международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы юриспруденции»* (28 января — 07 февраля 2019 г.). — Ассоциация научных сотрудников «Сибирская Академическая книга», 2019. — № Т1 (17). — С. 13–24.
2. Дементьева, И. Н. Исследование коррупционных рисков в региональных органах государственной власти / И. Н. Дементьева // *Проблемы развития территории*. — 2013. — № 2 (58). — С. 75–85.
3. Коньков, С. Н. Борьба с коррупцией: правовой опыт РФ и зарубежных стран / С. Н. Коньков // *Актуальные проблемы современной науки, техники и образования*. — 2015. — № Т2. — С. 241–244.
4. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : Указ Президента РФ от 31.12. 2015 № 683 // *СЗ РФ*. — 2015. — № 1 (ч. II). — Ст. 212.
5. Охотский, Е. В. Противодействие коррупции : учебник и практикум для академического бакалавриата / Е. В. Охотский. — М. : Юрайт, 2016. — 368 с.
6. Палагина, Е. А. Особенности применения мер ответственности к депутатам представительных органов местного самоуправления, не исполнившим обязанности, установленные федеральным законодательством о противодействии коррупции / Е. А. Палагина, В. С. Жеребцова // *Символ науки*. — 2016. — № 12-3 (24). — С. 116–119.
7. Патова, Е. М. Антикоррупционные механизмы в реализации кадровой политики государственных органов и органов местного самоуправления / Е. М. Патова // *Журнал Российского права*. — 2016. — № 12 (240). — С. 114–122.
8. Роньжина, О. В. Порядок уведомления депутатом представительного органа муниципального образования о конфликте интересов / О. В. Роньжина // *Административное право и практика администрирования*. — 2018. — № 3 — С. 21–28.

References

1. Andreeva, L. A. Korruptsionnye riski v munitsipalnom obrazovanii: otsenka i podkhody / L. A. Andreeva // *Materialy XVIII mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii «Aktualnye problemy yurisprudentsii»* (28 yanvarya — 07 fevralya 2019 g.). — Assotsiatsiya nauchnykh sotrudnikov «Sibirskaya Akademicheskaya kniga», 2019. — № Т1 (17). — S. 13–24.
2. Dementeva, I. N. Issledovanie korruptsionnykh riskov v regionalnykh organakh gosudarstvennoy vlasti / I. N. Dementeva // *Problemy razvitiya territorii*. — 2013. — № 2 (58). — S. 75–85.
3. Konkov, S. N. Borba s korruptsией: pravovoy opyt RF i zarubezhnykh stran / S. N. Konkov // *Aktualnye problemy sovremennoy nauki, tekhniki i obrazovaniya*. — 2015. — № Т2. — S. 241–244.
4. O Strategii natsionalnoy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii : Ukaz Prezidenta RF ot 31.12. 2015 № 683 // *SZ RF*. — 2015. — № 1 (ch. II). — St. 212.
5. Okhotskiy, Ye. V. Protivodeystvie korruptsii : uchebnik i praktikum dlya akademicheskogo bakalavriata / Ye. V. Okhotskiy. — M. : Yurayt, 2016. — 368 s.
6. Palagina, Ye. A. Osobennosti primeneniya mer otvetstvennosti k deputatam predstavitelnykh organov mestnogo samoupravleniya, ne ispolnivshikh obyazannosti, ustanovlennye federalnym zakonodatelstvom o protivodeystvii korruptsii / Ye. A. Palagina, V. S. Zherebtsova // *Simvol nauki*. — 2016. — № 12-3 (24). — S. 116–119.
7. Patova, Ye. M. Antikorruptsionnye mekhanizmy v realizatsii kadrovoy politiki gosudarstvennykh organov i organov mestnogo samoupravleniya / Ye. M. Patova // *Zhurnal Rossiyskogo prava*. — 2016. — № 12 (240). — S. 114–122.
8. Ronzhina, O. V. Poryadok uvedomleniya deputatom predstavitel'nogo organa munitsipalnogo obrazovaniya o konflikte interesov / O. V. Ronzhina // *Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya*. — 2018. — № 3 — S. 21–28.

Рецензент: канд. юрид. наук, доцент А. В. Майоров.
Дата поступления статьи в редакцию: 07.11.2019.