

Хорунжий С.Н., к.ю.н., доцент кафедры конституционного и административного права РАНХиГС (Воронежский филиал)

Противодействие коррупции в деятельности органов местного самоуправления

Нормативная база, регламентирующая деятельность в сфере противодействия коррупции, весьма широка. Она включает в себя целый ряд актов как международного, так и национального законодательства Российской Федерации, причем всех трех уровней: 1) федеральное антикоррупционное законодательство; 2) антикоррупционное законодательство субъектов Российской Федерации (в нашем случае – Воронежской области); 3) правовые акты органов местного самоуправления.

Среди основных правовых актов, определяющих деятельность в сфере противодействия коррупции, следует прежде всего назвать:

Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – ФЗ № 273);

Федеральный закон от 03.12.2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (далее – ФЗ № 230);

Федеральный закон от 7 мая 2013 года № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»;

Закон Воронежской области от 12.05.2009 г. № 43-ОЗ «О профилактике коррупции в Воронежской области».

Впервые на законодательном уровне в ФЗ № 273 было дано развернутое определение коррупции. В соответствии со ст. 1 указанного закона, коррупция – это:

- а) злоупотребление служебным положением;
- б) дача взятки;
- в) получение взятки;
- г) злоупотребление полномочиями;
- д) коммерческий подкуп;
- е) иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами;

Кроме того, коррупцией является также совершение вышеуказанных деяний от имени или в интересах юридического лица.

Указанное выше определение коррупции можно разделить на два условных блока. Первый из них включает в себя деяния, перечисленные в

подпунктах «а», «б», «в», «г», «д»: от злоупотребления служебным положением до коммерческого подкупа включительно¹.

Первый блок коррупционных деяний: основной особенностью данной подгруппы коррупционных деяний является их сравнительно четкое описание (юридическая формализация) в нормах действующего уголовного законодательства. Например, дача взятки и получение взятки являются уголовно наказуемыми деяниями, которые предусмотрены соответственно в статьях 291 и 290 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ). Здесь следует также сказать о сравнительно новых нормах УК РФ, которыми дополнительно введены санкции за посредничество во взяточничестве (ст. 291.1 УК РФ) и мелкое взяточничество (ст. 291.2 УК РФ). Злоупотребление служебным положением, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп соответствуют статьям 285, 286 и 204 УК РФ².

Каждому из указанному выше деянию не только соответствует четкая норма отраслевого закона (уголовного или административного), но также существует сложившаяся судебная правоприменительная практика, в которой достаточно подробно раскрываются все элементы коррупционного деяния – его объекта и субъекта, объективной и субъективной стороны³. Благодаря такой формализации всегда достаточно четко квалифицировать действия, совершенные лицом, и понять их законность или, напротив, незаконность.

Другой особенностью рассматриваемой подгруппы коррупционных деяний является возможность исполнения посредством «обычного» бездействия: для того чтобы не совершить коррупционное преступление лицу следует просто «не злоупотреблять» (ст. 285 УК РФ), «не давать» (ст.ст. 291, 291.1, 291.2 УК РФ), «не получать» (ст. 290 УК РФ), «не превышать» (ст. 286 УК РФ) и «не совершать» (ст. 204 УК РФ). Воздержание от совершения указанных выше действий по факту является соблюдением требований федерального антикоррупционного законодательства в сфере противодействия коррупции и свидетельствует о его исполнении.

Таким образом, выполнение указанных выше требований (первого блока коррупционных деяний) не является затруднительным для всех должностных лиц, добросовестно осуществляющих свои публичные обязанности.

¹ См. также: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 09.07.2013 г. № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях».

² Кроме того, схожие нормы могут содержаться и в других «близких» отраслях права. Например, ст. 19.28 Кодекса об административных правонарушениях устанавливает ответственность (далее – КоАП РФ) за «незаконное вознаграждение от имени юридического лица».

³ 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); Ответы на вопросы, поступившие из судов, по применению Федеральных законов от 3 июля 2016 года N 323-ФЗ - 326-ФЗ, направленных на совершенствование уголовной ответственности за коррупционные преступления и преступления экономической направленности, а также оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности (вступили в силу с 15 июля 2016 года) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.09.2016).

Второй блок коррупционных деяний включает в себя, так называемое, «иное» незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами.

Данный блок представляет собой известную сложность как для его понимания, так и для непосредственного исполнения в правоприменительной деятельности должностных лиц. Основные проблемы состоят в следующем.

Отсутствие четкой формализации: действующее законодательство не дает четкого понимания что такое «иное незаконное использование»; также в антикоррупционных нормах нет четкого определения, что является «законными интересами общества и государства», равно как и «предоставление выгоды».

Судебная правоприменительная практика пытается преодолеть указанные пробелы действующего законодательства, но в полной мере это невозможно ввиду того, что федеральный закон (ФЗ № 273) изначально и целенаправленно устанавливает «открытый», неисчерпывающий перечень действий, которые могут быть квалифицированы в качестве коррупционных.

Отсутствие четкой квалификации: анализ антикоррупционного законодательства свидетельствует, что в рассматриваемой нами подгруппе «иных» действий содержится не только требование воздержаться от совершения определенных действий, но и напротив, обязательность совершения некоторых действий, что и будет свидетельствовать об исполнении закона.

Иными словами, на должностное лицо может быть возложена ответственность за коррупционные правонарушения как в случае совершения определенных действий (первый блок антикоррупционных деяний), так и, напротив, – за не совершение определённых деяний в случаях, предусмотренных законом (некоторая часть второго блока антикоррупционных деяний).

Рассмотрим подробнее указанные выше действия и бездействия, которые могут быть квалифицированы в качестве коррупционных. Нормы действующего антикоррупционного законодательства, эклектично содержащихся в самых разных нормативных правовых актах, позволяют сгруппировать их в целый ряд обязательных для исполнения требований. Последние основаны на принципах противодействия коррупции, содержащихся в ФЗ № 273, в частности: публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления; неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений; комплексное использование политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер; приоритетное применение мер по предупреждению коррупции; сотрудничество государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами.

С учетом сказанного, можно выделить следующие антикоррупционные меры и требования действующего законодательства.

Первая группа: юридико-правовые меры противодействия коррупции в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Данная группа включает в себя нормы, регулирующие:

- правовой статус органов власти: компетенция и полномочия;
- открытость в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления;
- процедуры оказания государственных и муниципальных услуг;
- юрисдикционные и неюрисдикционные формы контроля деятельности органов государственной власти и местного самоуправления;
- общественный контроль.

Перечисленные выше позиции раскрываются в самых разных нормативных правовых актах. Например, требования к открытости и публичности деятельности органов местного самоуправления содержатся, в частности, в Федеральном законе от 09.02.2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», который регламентирует отношения, связанные с обеспечением доступа пользователей информацией к информации о деятельности органов местного самоуправления. Указанный закон устанавливает способы обеспечения доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления, а также основные требования при обеспечении доступа такой информации (ст. 9, 10); устанавливает требования к ее обнародованию (опубликованию), а также перечень сведений о деятельности органов местного самоуправления, подлежащий обязательному размещению в сети «Интернет» (ст. 12, 13).

Введение процедур оказания государственных и муниципальных услуг в практику деятельности органов власти также было вызвано необходимостью, с одной стороны, повысить эффективность оказания соответствующих услуг населению, с другой стороны, обеспечить прозрачность их оказания⁴.

Федеральный закон от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» прямо указывает, что одной из задач общественного контроля является «формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению» (ст. 5), а также дает понятие общественного контроля, под которым следует понимать «деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений» (ст. 4).

⁴ Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Таким образом, указанные выше требования действующего законодательства накладывают на органы местного самоуправления целый ряд дополнительных обязанностей, не обусловленных совершением каких-либо коррупционных действий, но напрямую связанных с исполнением органами местного самоуправления и их должностными лицами антикоррупционных предписаний.

Вторая группа: административные процедуры и регламенты.

Данная антикоррупционная группа мер и требований непосредственно связана с самой процедурой исполнения органами власти своих публичных полномочий. Содержание таких антикоррупционных предписаний обусловлено тем, что вся деятельность органов местного самоуправления, а также их сотрудников должна осуществляться исключительно в рамках процедур, предусмотренных действующими правовыми актами, регламентами и инструкциями.

ФЗ № 273 в качестве основных направлений деятельности по повышению эффективности противодействия коррупции указывает на необходимость «оптимизации и конкретизации полномочий» органов власти и их работников, которые должны быть отражены в административных и должностных регламентах (ст. 7).

Совершение каких-либо действий, выходящих за указанные рамки, может свидетельствовать либо об их совершении в интересах определенного лица или группы лиц, либо – в своих собственных интересах, что в обоих случаях является коррупционным правонарушением.

Именно таким образом в судебной практике квалифицируются совершение действий, которые не закреплены в соответствующих правовых актах, регламентах и должностных инструкциях органов власти, их должностных лиц, не определены в соответствующих договорах с рядовыми сотрудниками.

Следовательно, в целях исполнения указанных выше требований антикоррупционного законодательства необходимо позаботиться о максимально четкой регламентации не только обязанностей должностных лиц, их полномочий, а также функций органов власти, но также об установлении самой *процедуры их реализации*. В противном случае любое, даже «социально-полезное» действие органа власти, а также его сотрудников, может быть поставлено под сомнение с точки зрения надлежащего исполнения антикоррупционных предписаний.

Третья группа: антикоррупционные требования в финансовой и хозяйственной деятельности.

Основанием для выделения данной группы служит самостоятельный и весьма широкий объем нормативных правовых актов, устанавливающих антикоррупционные предписания в финансовой и хозяйственной деятельности органов власти, должностных лиц, а также иных сотрудников.

В качестве базовой нормы можно привести положения ст. 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации, которая закрепляет *принцип эффективности* использования бюджетных средств. Последний означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках

установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности).

Исполнения принципа эффективности при всей его, казалось бы, теоретической конструкции, в настоящее время очень жестко требуют соответствующие уполномоченные органы, в том числе Контрольно-счетная палата Воронежской области.

Указанный принцип в свою очередь напрямую связан с таким направлением деятельности по повышению эффективности противодействия коррупции, как «обеспечение добросовестности, открытости, добросовестной конкуренции и объективности при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд» (ст. 7 ФЗ № 273) и находит свою непосредственную реализацию в соответствующем специальном законодательстве, регламентирующем осуществление закупок.

Основополагающим актом в рассматриваемой сфере является Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – ФЗ № 44), который регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок (ст. 1).

В части предотвращения коррупции ФЗ № 44 предусматривает целый комплекс мероприятий, направленных на устранение коррупционных злоупотреблений. В частности, ст. 31 ФЗ № 44 устанавливает единое для всех участников закупки требование об отсутствии между участником закупки и заказчиком конфликта интересов. Под последним закон понимает случаи, при которых руководитель заказчика, член комиссии по осуществлению закупок, руководитель контрактной службы заказчика, контрактный управляющий состоят в браке с физическими лицами, являющимися выгодоприобретателями, единоличным исполнительным органом хозяйственного общества (директором, генеральным директором, управляющим, президентом и другими), членами коллегиального исполнительного органа хозяйственного общества, руководителем (директором, генеральным директором) учреждения или унитарного предприятия либо иными органами управления юридических лиц - участников закупки, с физическими лицами, в том числе зарегистрированными в качестве индивидуального предпринимателя, - участниками закупки либо являются близкими родственниками (родственниками по прямой восходящей и нисходящей линии (родителями и детьми, дедушкой, бабушкой и внуками), полнородными и неполнородными (имеющими общих отца или мать) братьями и сестрами), усыновителями или усыновленными указанных физических лиц. При этом выгодоприобретателями являются физические лица, владеющие напрямую или косвенно (через юридическое лицо или через

несколько юридических лиц) более чем десятью процентами голосующих акций хозяйственного общества либо долей, превышающей десять процентов в уставном капитале хозяйственного общества.

Современная судебная практика по реализации ФЗ № 44 свидетельствует о широком применении указанного выше института «конфликт интересов» в правоприменительной деятельности органов и активном применении соответствующими органами мер реагирования в части противодействия коррупции⁵.

Кроме того, дополнительно в целях эффективного использования денежных средств, расширения возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, услуг и стимулирования такого участия, развития добросовестной конкуренции, обеспечения гласности и прозрачности закупки, а также предотвращения коррупции и других злоупотреблений был принят также Федеральный закон от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». Данный закон предусматривает общие принципы закупки товаров, работ, услуг и основные требования к закупке товаров, работ, услуг организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности в сфере электроснабжения, газоснабжения, теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, обработки, утилизации, обезвреживания и захоронения твердых коммунальных отходов, автономными учреждениями, а также хозяйственными обществами, в уставном капитале которых доля участия муниципального образования в совокупности превышает пятьдесят процентов.

Исполнение требований указанных выше федеральных законов осуществляется с учетом предусмотренных действующими нормативными правовыми актами требований о предельных ценах закупаемых товаров, работ, услуг⁶.

⁵ См., например: «Обзор судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.06.2017; «Обзор судебной практики по делам, связанным с разрешением споров о применении пункта 9 части 1 статьи 31 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.09.2016).

⁶ Постановление Правительства РФ от 22.12.2016 г. № 1441 «Об установлении требований к устанавливаемому органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации для целей осуществления закупок в соответствии с пунктом 48 части 1 статьи 93 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» порядку определения предельной цены единицы товара, производство которого создается или модернизируется и (или) осваивается на территории субъекта Российской Федерации в соответствии с государственным контрактом, заключаемым с единственным поставщиком товара – юридическим лицом в соответствии со статьей 111.4 указанного Федерального закона, а также к порядку определения цены такого контракта»; Постановление Правительства РФ от 02.09.2015 г. № 926 «Об утверждении Общих правил определения требований к закупаемым заказчиками отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг)»; Постановление Правительства Воронежской обл. от 29.12.2015 г. № 1046 «Об утверждении Правил определения требований к закупаемым государственными органами Воронежской области, органом управления Территориального фонда обязательного медицинского страхования Воронежской области и подведомственными им казенными, бюджетными учреждениями и государственными унитарными предприятиями отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг)» и др.

Контроль за исполнением органами местного самоуправления указанных требований обеспечивают целый ряд органов государственной власти и местного самоуправления, в том числе Контрольно-счётная палата Воронежской области⁷.

Четвертая группа: организационно-управленческие меры противодействия коррупции.

Самая широкая группа в части антикоррупционных требований и обязательств для исполнения предписаний применительно к должностным лицам и сотрудникам органов местного самоуправления. В данную группу входят как «классические» требования, предъявляемые к деятельности данных лиц, так и специальные.

Общие, «классические», требования включают в себя:

конкурсные основы поступления на муниципальную службу, а также замещения муниципальной должности;

квалификационные требования к гражданам, претендующим на замещение муниципальных должностей и должностей муниципальной службы (пп. 3 ст. 6 ФЗ № 273);

а также комплекс запретов, ограничений и обязанностей.

Специальные требования сформулированы прежде всего в ФЗ № 273, а также в других нормативных правовых актах. Рассмотрим их подробнее.

Запрет открывать и иметь счета, хранить денежные средства: ст. 7.1 ФЗ № 273 устанавливает специальный запрет отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

Под действием указанного запрета находятся, в частности: лица, замещающие (занимающие) должности глав городских округов, глав муниципальных районов, глав иных муниципальных образований, исполняющих полномочия глав местных администраций, глав местных администраций; а также их супруги и несовершеннолетние дети указанных лиц⁸.

Обязанность представить сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера («декларация»): ст. 8 ФЗ № 273 устанавливает обязательность предоставления сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, в частности:

⁷ Закон Воронежской области от 05.01.1996 г. № 39-з «О Контрольно-счётной палате Воронежской области».

⁸ Понятие иностранного финансового инструмента содержится в ст. 1 Федерального закона от 07.05.2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами», куда включается очень широкий спектр разнообразных акций, договоров, а также степени участия в различных организациях (пункты 1–6 части 2 ст. 1 указанного закона).

гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы, включенных в перечни, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации;

гражданами, претендующими на замещение должностей руководителей муниципальных учреждений; а также

лицами, замещающими указанные выше должности.

Непредставление соответствующим гражданином сведений при поступлении на работу является основанием для отказа в его приеме (ч. 8 ст. 8 ФЗ № 273). Невыполнение гражданином, занимающим соответствующую должность обязанности представить указанные выше сведения является правонарушением, влекущим освобождение его от замещаемой должности, увольнение его с муниципальной службы (ч. 9 ст. 8 ФЗ № 273).

Сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемые лицами, замещающими соответствующие должности подлежат размещению в сети Интернет.

Обязанность представить сведения о расходах: в соответствии со ст. 8.1 ФЗ № 273 лица, замещающие (занимающие) должности, включенные в соответствующие перечни (т.е. подающие указанные выше декларации о доходах) обязаны представлять сведения о своих расходах, а также о расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Порядок и случаи предоставления сведений о расходах установлен ФЗ № 230, в соответствии с которым сведения о расходах предоставляют, в частности, лица, замещающих (занимающих):

муниципальные должности;

должности муниципальной службы, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

а также супруг и несовершеннолетние дети указанных лиц.

Обязанность представить сведения о своих расходах, а также о расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей возникает при одновременно наличии двух условий (ст. 3 ФЗ № 230):

- 1) при совершении какой-либо из следующих сделок по приобретению: земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций);
- 2) когда общая сумма таких сделок превышает общий доход данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих отчетному периоду.

При возникновении такой ситуации («превышения расходов над доходами») необходимо представить сведения об источниках получения средств, за счет которых совершены указанные сделки.

Невыполнение указанных требований является правонарушением, влекущим освобождение от замещаемой (занимаемой) должности или увольнение со службы (ст. 16 ФЗ № 230). Кроме того, в случае несоответствия расходов обязанного лица, а также расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей их общему доходу прокурор в порядке, установленном законодательством о гражданском судопроизводстве, обязан обратиться в суд с заявлением об обращении в доход Российской Федерации земельных участков, других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), в отношении которых обязанным лицом, не представлено сведений, подтверждающих их приобретение на законные доходы (ст. 17 ФЗ № 230).

При этом следует обратить на ряд правовых позиций, сформулированных Верховным Судом РФ по результатам применения указанных требований антикоррупционного законодательства, в частности⁹:

1) бремя доказывания законного источника происхождения средств, позволивших приобрести такое имущество, возлагается на ответчика (ответчиков) – должностного лица и его супруга;

2) при выявлении незначительного расхождения доходов, законность происхождения которых подтверждена, и размера расходов на приобретение соответствующего имущества суд вправе определить ту его часть, которая приобретена на доходы, законность происхождения которых не доказана; потому только такая часть и подлежит обращению в доход Российской Федерации;

3) ответчик вправе представлять любые допустимые доказательства в подтверждение законности происхождения средств, затраченных на приобретение спорного имущества (например, накопления заработной платы за предыдущие годы, а также денежные средства, полученные по договору дарения от близких родственников);

4) в случае утраты должником имущества, которое было обращено в доход Российской Федерации, суд вправе изменить способ исполнения решения суда путем взыскания с должника стоимости такого имущества.

Возможность и допустимость применения таких весьма жестких мер была неоднократно подтверждена **Конституционным Судом Российской Федерации**¹⁰.

Обязанность уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений: в соответствии со ст. 9 ФЗ № 273 муниципальный служащий обязан уведомлять представителя нанимателя (работодателя) обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях скло-

⁹ Обзор судебной практики по делам по заявлениям прокуроров об обращении в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлены в соответствии с законодательством о противодействии коррупции доказательства его приобретения на законные доходы (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.06.2017).

¹⁰ См., например: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 6 июня 2017 года № 1163-О.

нения его к совершению коррупционных правонарушений. Указанное уведомление является должностной (служебной) обязанностью муниципального служащего.

Порядок уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения государственного или муниципального служащего к совершению коррупционных правонарушений определяются представителем нанимателя (работодателем).

Невыполнение муниципальным служащим указанной должностной (служебной) обязанности является правонарушением, влекущим его увольнение с муниципальной службы либо привлечение его к иным видам ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Конфликт интересов – особый правовой режим служебных отношений. В соответствии со ст. 10 ФЗ № 273, 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).

В свою очередь, личная заинтересованность понимается как возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) должностным лицом, и (или) состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей), гражданами или организациями, с которыми должностное лицо и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

Наличие конфликта интересов и неприятие мер к его урегулированию влечет увольнение сотрудника. Кроме того, лицо, замещающее муниципальную должность, которому стало известно о возникновении у подчиненного ему лица личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, также подлежит увольнению (освобождению от должности) в связи с утратой доверия в случае непринятия этим лицом мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого является подчиненное ему лицо (ст. 13 ФЗ № 273).

Следует обратить внимание на следующие характерные, *оценочные* категории и поэтому *субъективные* элементы, получившие отражение в правоприменительной деятельности высших судебных органов:

а) для квалификации ситуации как «конфликт интересов» достаточно *косвенной* («непрямой») заинтересованности лица;

б) *гипотетическая* (вероятностная) возможность («*влияет или может*») повлиять на исполнение обязанностей лица;

в) влияние оказывается на *«надлежащее, объективное и беспристрастное»* осуществление соответствующих полномочий;

г) достаточно наличия только *«возможности»* получения каких-либо выгод и преимуществ;

д) *адресатом* возможного получения преимуществ могут выступать:

– собственно должностное лицо,

– состоящие с ним в *близком родстве или свойстве лица*;

– граждане и организации, с которыми должностное лицо и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны *имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями*.

При этом закон не определяет, что такое связанность *«имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями»*.

Такая весьма сложная конструкция, страдающая ярко выраженной субъективной оценкой всех сопряжённых с ней фактов и обстоятельств может быть преодолена исключительно в рамках специальных процедур, предусмотренных нормативными правовыми актами по исполнению требований ФЗ № 273.

Речь идет о специальном порядке предотвращения и урегулирования конфликта интересов (ст. 11 ФЗ № 273), суть которого может состоять в изменении должностного или служебного положения лица, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей в установленном порядке и (или) в отказе его от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов. При этом указанное лицо обязано уведомить представителя нанимателя (работодателя) о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно. Наличие или отсутствие конфликта интересов рассматривается на заседании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных или муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов.

Утрата доверия: увольнение (освобождение от должности) лиц, замещающих муниципальные должности, в связи с утратой доверия. Указанное основание применяется в случае:

1) непринятия лицом мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого оно является;

2) непредставления лицом сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений;

3) участия лица на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организации, за исключением случаев, установленных федеральным законом;

4) осуществления лицом предпринимательской деятельности;

5) вхождения лица в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправ-

вительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

Реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия. С учетом высокой степенью опасности коррупционных нарушений, а также в целях формирования информации о репутации претендента на должность принято решение о создании *реестра лиц, уволенных в связи с утратой доверия* (далее – *Реестр*).

ФЗ № 273 предусмотрено, что сведения о применении к лицу взыскания в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения подлежат включению органом местного самоуправления в Реестр (п. 3 ст. 13.1, ст. 15). Данный Реестр подлежит размещению в государственной информационной системе в области государственной службы в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Дополнительные ограничения: антикоррупционным законодательством могут быть предусмотрены дополнительные ограничения и обязанности, налагаемые на лиц, замещающих муниципальные должности.

В частности, ст. 12.1 ФЗ № 273 в отношении указанных лиц установлен *запрет на замещение* (занятие) государственных должностей Российской Федерации, государственных должностей субъектов Российской Федерации, иных муниципальных должностей, должностей государственной или муниципальной службы.

Лица, замещающие муниципальные должности и осуществляющие свои полномочия на постоянной основе также не вправе: 1) замещать другие должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления; 2) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, участвовать в управлении коммерческой организацией или в управлении некоммерческой организацией (за исключением участия в управлении совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации, иных объединений муниципальных образований, политической партией, участия в съезде (конференции) или общем собрании иной общественной организации, жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, садоводческого, огороднического, дачного потребительских кооперативов, товарищества собственников недвижимости; 3) заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности; 4) получать в связи с выполнением служебных (должностных) обязанностей подарки от физических и юридических лиц и проч.

Для лиц, замещающих должности глав муниципальных образований и осуществляющие свои полномочия на непостоянной основе перечень запретов значительно сужен (п. 3.1 ст. 12.1 ФЗ № 273).

Этические требования и предписания. Действующее антикоррупционное законодательство предусматривает также обязательность исполнения различных этических предписаний (пп. 4 п. 1 ст. 13.3). В целях исполнения указанных норм рекомендуется использовать положения, содержащиеся в

подготовленном Минтрудом РФ письме от 04.03.2013 г. №18-2/10/2-3836 (актуализировано в июле 2015 г.) «Обзор рекомендаций по осуществлению комплекса организационных, разъяснительных и иных мер по недопущению должностными лицами поведения, которое может восприниматься окружающими как обещание дачи взятки или предложение дачи взятки либо как согласие принять взятку или как просьба о даче взятки» (далее – Обзор).

В Обзоре содержится перечень слов и выражений, которые могут быть восприняты окружающими как просьба (намек) о даче взятки и указание на необходимость «воздерживаться от употребления подобных выражений при взаимодействии с гражданами». К таковым относятся следующие слова и словосочетания: «вопрос решить трудно, но можно», «спасибо на хлеб не намажешь», «договоримся», «нужны более веские аргументы», «нужно обсудить параметры», «ну что делать будем?» и т.д.

Кроме того, указывается также на недопустимость обсуждения определенных тем с представителями организаций и гражданами, особенно с теми из них, чья выгода зависит от решений и действий служащих и работников, может восприниматься как просьба о даче взятки. К таковым отнесены: низкий уровень заработной платы служащего, работника и нехватка денежных средств на реализацию тех или иных нужд; желание приобрести то или иное имущество, получить ту или иную услугу, отправиться в туристическую поездку; отсутствие работы у родственников служащего, работника; необходимость поступления детей служащего, работника в образовательные учреждения и т.д.

На необходимость исполнения этических требований и предписаний неоднократно указывал в своих постановлениях Конституционный Суд РФ.

Новое трудоустройство – с согласия «прежнего работодателя»: для гражданина, который замещал должность муниципальной службы, включенную в соответствующий перечень (как правило, такой перечень аналогичен перечню лиц, обязанных предоставлять декларацию о доходах) и был уволен со службы (вне зависимости от оснований увольнения), ФЗ № 273 предусматривает особый порядок нового трудоустройства – только при наличии согласия комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов (с прежнего места работы).

В соответствии со ст. 12 ФЗ № 273 такой гражданин *в течение двух лет* после увольнения с муниципальной службы имеет право замещать на условиях трудового договора должности в организации и (или) выполнять в данной организации работы (оказывать данной организации услуги) в течение месяца стоимостью более ста тысяч рублей на условиях гражданско-правового договора (гражданско-правовых договоров), если отдельные функции муниципального (административного) управления данной организацией входили в его должностные (служебные) обязанности.

В случае неисполнения указанных требований, работник подлежит увольнению с нового места работы (гражданско-правовой договор расторга-

ется), а на руководителя, принявшего такого работника без согласия комиссии, возлагается уплата штрафа в административном порядке¹¹.

Федеральными конституционными законами, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами для лиц, замещающих муниципальные должности, должности муниципальной службы в целях противодействия коррупции могут устанавливаться иные запреты, ограничения, обязательства и правила служебного поведения (ст. 12.5 ФЗ № 273).

¹¹ В соответствии со ст. 19.29 КоАП РФ незаконное привлечение к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказанию услуг государственного или муниципального служащего либо бывшего государственного или муниципального служащего влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до четырех тысяч рублей; на должностных лиц – от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от ста тысяч до пятисот тысяч рублей.