

DOI: 10.17803/1994-1471.2022.144.11.031-042

Е. А. Акунченко*,
И. А. Дамм**,
О. В. Роньжина***

О распространении на членов избирательных комиссий обязанности уведомлять о конфликте интересов

Аннотация. Предотвращение и урегулирование конфликта интересов выполняет важную функцию в системе противодействия коррупции, поскольку снижает риск совершения различных коррупционных деяний, в основе которых лежит незаконное использование преимуществ должностного (служебного) положения или публичного статуса. Несмотря на высокий предупредительный потенциал обязанности уведомлять о конфликте интересов, данный антикоррупционный стандарт поведения не распространяется на такую категорию субъектов избирательного процесса, как члены избирательных комиссий с правом решающего голоса, работающие в соответствующей комиссии не на постоянной (штатной) основе. В целях унификации антикоррупционных стандартов авторы обосновывают необходимость устранения противоречий между положениями ч. 4.1 ст. 12.1 Федерального закона «О противодействии коррупции» и п. 15.3, 15.4 ст. 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» путем распространения обязанности уведомлять о конфликте интересов на всех членов избирательных комиссий с правом решающего голоса, независимо от основы замещения соответствующей должности.

Ключевые слова: коррупция; антикоррупционные стандарты поведения; ограничения; запреты; обязанности; конфликт интересов; государственные и муниципальные должности; избирательный процесс; статус членов избирательных комиссий; основа замещения должности.

© Акунченко Е. А., Дамм И. А., Роньжина О. В., 2022

* *Акунченко Евгений Андреевич*, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры деликтологии и криминологии Сибирского федерального университета, ведущий научный сотрудник Центра противодействия коррупции и правовых экспертиз Сибирского федерального университета, член Избирательной комиссии Красноярского края с правом решающего голоса
Свободный просп., д. 82а, г. Красноярск, Россия, 660041
eakunchenko@gmail.com

** *Дамм Ирина Александровна*, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой деликтологии и криминологии Сибирского федерального университета, руководитель Департамента по профилактике коррупционных правонарушений Сибирского федерального университета
Свободный просп., д. 82а, г. Красноярск, Россия, 660041
idamm@yandex.ru

*** *Роньжина Ольга Викторовна*, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного, административного и муниципального права Сибирского федерального университета
Свободный просп., д. 82а, г. Красноярск, Россия, 660041
ronzhinakarimova@mail.ru

Для цитирования: Акунченко Е. А., Дамм И. А., Роньжина О. В. О распространении на членов избирательных комиссий обязанности уведомлять о конфликте интересов // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 11. — С. 31–42. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.144.11.031-042.

Extension of the Obligation to Report a Conflict of Interest on Members of Election Commissions

Evgeniy A. Akunchenko, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Delectology and Criminology, Siberian Federal University; Leading Researcher, Center for Combating Corruption and Legal Expertise, Siberian Federal University; Member of the Election Commission of the Krasnoyarsk krai with the right to deciding vote
Svobodnyy prosp., d. 82a, Krasnoyarsk, Russia, 660041
eakunchenko@gmail.com

Irina A. Damm, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Head of the Department of Delectology and Criminology, Siberian Federal University; Head of the Department for the Prevention of Corruption Offenses, Siberian Federal University
prosp. Svobodnyy, d. 82a, Krasnoyarsk, Russia, 660041
idamm@yandex.ru

Olga V. Ronzhina, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Constitutional, Administrative and Municipal Law, Siberian Federal University
prosp. Svobodnyy, d. 82a, Krasnoyarsk, Russia, 660041
ronzhinakarimova@mail.ru

Abstract. Prevention and settlement of conflicts of interest performs an important function in the anti-corruption system, since it reduces the risk of committing various acts of corruption, which are based on the illegal use of the advantages of official (service) position or public status. Despite a high preventive potential of the obligation to notify about a conflict of interests, this anti-corruption standard of conduct does not apply to such a category of subjects of the electoral process as members of election commissions with the right to vote working not permanently in the relevant commission. In order to unify anti-corruption standards, the authors substantiate the need to eliminate contradictions between provisions of Part 4.1 of Article 12.1 of the Federal Law «On Combating Corruption» and paragraphs 15.3, 15.4 of Article 29 of the Federal Law «On Basic Safeguards of Electoral Rights and the Right to Participate in a Referendum of Citizens of the Russian Federation» by extending the obligation to notify of a conflict of interest and applying it all members of election commissions with the right to vote regardless of the reason of position replacement.

Keywords: corruption; anti-corruption standards of conduct; restrictions; prohibitions; duties; conflict of interests; state and municipal positions; electoral process; status of members of election commissions; basis for filling positions.

Cite as: Akunchenko EA, Damm IA, Ronzhina OV. O rasprostranении na chlenov izbiratelnykh komissiy obyazannosti uvedomlyat o konflikte interesov [Extension of the Obligation to Report a Conflict of Interest on Members of Election Commissions]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(11):31-42. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.144.11.031-042. (In Russ., abstract in Eng.).

Поступательное формирование единой системы антикоррупционных стандартов поведения различных категорий должностных лиц является одним из трендов современной антикоррупционной политики РФ. В соответствии с п. 6 ст. 7 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»¹ к числу основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции относится унификация прав государственных и муниципальных служащих, лиц, замещающих государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ, должности глав муниципальных образований, муниципальные должности, а также устанавливаемых для указанных служащих и лиц ограничений, запретов и обязанностей. Ограничения, запреты и обязанности, установленные в целях противодействия коррупции (антикоррупционные стандарты), выполняют важную функцию в системе обеспечения антикоррупционной безопасности, поскольку позволяют выявлять и предупреждать коррупциогенные ситуации, а также минимизировать потенциальный вред от коррупционных правонарушений. С учетом роли, которая отводится антикоррупционным стандартам, непрерывное развитие их предупредительного потенциала является актуальной задачей для любого государства. И. М. Мацкевич и И. И. Аминов обоснованно указывают на то, что «даже страны, наименее подверженные коррупции (Дания, Новая Зеландия, Финляндия, Швеция, Норвегия), испытывают риски возникновения и рецидива очагов поражения этим недугом, так как антикоррупционный иммунитет не является безусловным и бессрочным»².

Унификация антикоррупционных стандартов призвана, с одной стороны, обеспечить единство содержания нормативных требований к должностному (служебному) поведению раз-

личных субъектов публичного управления, а с другой — создать условия для формирования общих механизмов реализации таких ограничений, запретов и обязанностей. В свою очередь, противоречивость правового регулирования данного инструмента противодействия коррупции приводит к снижению эффективности антикоррупционной деятельности и способствует распространению юридических ошибок в процессе правоприменения. При этом, как верно отмечает С. Н. Шевердяев, проблему антикоррупционных требований к субъектам правоотношений (в силу разнообразия последних) нельзя замыкать на какой-то единственной отрасли права³. В связи с этим совершенствование системы ограничений, запретов и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, должно быть построено на междисциплинарном подходе, позволяющем учесть теоретические и эмпирические достижения разных отраслей правовой науки и практики.

Процесс унификации антикоррупционных стандартов получил особый управленческий импульс в связи с принятием в 2020 г. поправки к Конституции РФ, закрепившей в тексте Основного закона для публичных должностных лиц ограничения, связанные с наличием гражданства иностранного государства, вида на жительство на территории иностранного государства, а также с открытием счетов в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ. В рекомендациях Десятого Евразийского антикоррупционного форума подчеркивается, что поправка «придала целостность антикоррупционному регулированию и заложила конституционный фундамент для формирования в российском законодательстве единого стандарта ограничений, запретов и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции в отношении широкого круга должностных лиц, а также определила направление последующей

¹ СЗ РФ. 2008. № 52. Ч. 1. Ст. 6228.

² Мацкевич И. М., Аминов И. И. Нормативно-правовые механизмы противодействия коррупционным рискам за рубежом // Государственная служба и кадры. 2017. № 4. С. 116.

³ Шевердяев С. Н. Управление конфликтом интересов лиц, замещающих государственные и муниципальные должности: конституционно-правовой анализ. М. : Юстицинформ, 2021. С. 34.

систематизации законодательства о противодействии коррупции»⁴. Исследователи неоднократно обращали внимание на необходимость унификации антикоррупционных стандартов как на общем⁵, так и на отраслевом⁶ уровнях. Однако разность нормативных подходов к определению перечня и содержания антикоррупционных стандартов поведения, а также круга лиц, на которых распространяется их действие, препятствует формированию единого механизма предупреждения коррупции в различных областях общественной жизни. Избирательное законодательство в данном случае не является исключением.

На сегодняшний день вопросы противодействия коррупции в сфере электоральных отношений исследуются недостаточно интенсивно, что не соответствует социальной значимости процедуры формирования органов народного представительства. Демократические выборы представляют собой объект особой охраны⁷, поскольку свободное волеизъявление граждан обеспечивает объективность процесса воспро-

изводства публичной власти. Противоправное влияние на результаты голосования, в том числе коррупционным путем, способно дестабилизировать общественный порядок, а также поставить под угрозу внутренний и внешний суверенитет государства. В этой связи защита избирательного процесса от негативного воздействия источников коррупционной опасности имеет приоритетный характер в сфере обеспечения национальной безопасности.

Институт предотвращения и урегулирования конфликта интересов занимает особое место в системе противодействия коррупции. Обязанность уведомлять о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, представляет собой один из ключевых антикоррупционных стандартов поведения. Данное требование направлено на устранение причин и условий, способствующих совершению таких общественно опасных деяний, как злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ), превышение должностных полномочий (ст. 286 УК РФ)

⁴ Цирин А. М., Черепанова Е. В., Матвеев В. В. Конституционно-правовые ориентиры противодействия коррупции (обзор Десятого Евразийского антикоррупционного форума) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2021. № 5. С. 142.

⁵ Например: Андреечев И. С. Соотношение централизации и децентрализации антикоррупционного правового регулирования в отношении публичных должностных лиц // Административное и муниципальное право. 2021. № 4. С. 69–90; Головина А. А. Перспективы формирования евразийских антикоррупционных стандартов // Евразийский юридический журнал. 2016. № 12. С. 25–29; Кабанов П. А. Вопросы формирования специального антикоррупционного процессуального законодательства Российской Федерации // Закон и власть. 2018. № 4. С. 40–44; Спектор Е. И., Севальнев В. В., Матулис С. Н. Запреты и ограничения в праве и коррупция // Журнал российского права. 2014. № 10. С. 158–167; Хабриева Т. Я. Коррупция и правопорядок в фокусе современной юридической доктрины // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. № 4. С. 5–13.

⁶ Например: Астанин В. В. Антикоррупционная защита российских компаний в зарубежных юрисдикциях // Журнал Сибирского федерального университета. Гуманитарные науки. 2020. № 1. С. 6–12; Братановский С. Н., Зеленов М. Ф. Необходимость системного подхода к противодействию коррупции на государственной и муниципальной службе // Государство и право. 2017. № 1. С. 103–108; Пресняков М. В. Антикоррупционные стандарты на государственной службе: проблемы правовой определенности // Административное право и процесс. 2019. № 11. С. 6–12; Трунцевский Ю. В. Соблюдение организациями требований законодательства о противодействии коррупции: вопросы практики // Журнал российского права. 2019. № 2. С. 169–182; Цирин А. М. Критерии распространения антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей, установленных в отношении государственных корпораций и компаний, на их дочерние организации // Журнал российского права. 2017. № 12. С. 174–181.

⁷ Щедрин Н. В., Кылина О. М. Меры безопасности для охраны власти и защиты от нее. Красноярск : РУМЦ ЮО, 2006. С. 19–40.

и др. Вместе с тем, как справедливо отмечается в специальной литературе, понятие «конфликт интересов» — одно из наиболее сложных и многозначных из используемых в международном и зарубежном законодательстве, а также отечественных нормативных правовых актах, относящихся к разным сферам государственного управления и корпоративной деятельности⁸.

Исследование коррупционной природы конфликта интересов, выявление и описание типовых конфликтных ситуаций в различных сферах публичного управления, а также разработка эффективной системы мер предотвращения и урегулирования конфликта интересов составляют одну из нетривиальных и одновременно неотложных задач, стоящих перед современной теорией и практикой противодействия коррупции. В свою очередь, анализ положений действующего антикоррупционного законодательства позволяет выявить системные противоречия в сфере правовой регламентации института предотвращения и урегулирования конфликта интересов, которые необходимо устранить в обозримом будущем для достижения целей унификации антикоррупционных стандартов.

Правовым фундаментом института предотвращения и урегулирования конфликта интересов являются положения Федерального закона «О противодействии коррупции». его первоначальная редакция претерпела несколько существенных изменений, одним из которых стало поступательное расширение перечня лиц, обязанных сообщать о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта. В частности, в октябре 2015 г.⁹ в ст. 12.1 Федерального закона

«О противодействии коррупции» была введена часть 4.1, распространившая указанную обязанность на лиц, замещающих государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ, муниципальные должности и осуществляющих свои полномочия на постоянной основе. Системный характер подобных нововведений потребовал от законодателя корректировки отраслевых нормативных правовых актов, регламентирующих статус различных категорий лиц, замещающих государственные или муниципальные должности. И сфера избирательных отношений в данном случае не стала исключением.

Одновременно с введением ч. 4.1 ст. 12.1 Федерального закона «О противодействии коррупции» в ст. 29 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹⁰ были также включены пункты 15.3 и 15.4, возложившие обязанность сообщать о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта на членов Центральной избирательной комиссии РФ (ЦИК РФ) с правом решающего голоса, членов избирательных комиссий субъектов РФ с правом решающего голоса, членов иных избирательных комиссий, действующих на постоянной основе и являющихся юридическим лицом, с правом решающего голоса, *работающих в указанных комиссиях на постоянной (штатной) основе.*

Из этого следует, что круг лиц, на которых частью 4.1 ст. 12.1 Федерального закона «О противодействии коррупции» возложена обязанность сообщать о возникновении личной заинтересо-

⁸ Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М. : Инфра-М, 2016. С. 31.

⁹ Федеральный закон от 05.10.2015 № 285-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов» // СЗ РФ. 2015. № 41. Ч. 2. Ст. 5639.

¹⁰ СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

ванности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта, был ограничен по признаку *основы замещения соответствующей должности*. Следовательно, под действие указанной нормы не попадали члены избирательных комиссий различного уровня с правом решающего голоса, работающие в указанных комиссиях не на постоянной (штатной) основе.

Представляется, что подобное ранжирование лиц, обязанных сообщать о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта, не соответствует целям противодействия коррупции в сфере публичного управления. Непосредственное исполнение должностными лицами полномочий органов публичной власти в равной степени связано с возможностью возникновения конфликта интересов независимо от того, на какой основе (постоянной или непостоянной) такие лица замещают соответствующие должности. Различие между основами замещения государственной (муниципальной) должности кроется не в объеме должностных полномочий, а в социальном, финансовом и материально-техническом обеспечении их осуществления. Особенно ярко данное различие проявляется в деятельности коллегиальных органов, например законодательного органа субъекта РФ, представительного органа муниципального образования, избирательной комиссии и др.

В частности, голоса любого депутата или члена избирательной комиссии с правом решающего голоса при принятии соответствующих решений будут иметь равный вес, независимо от основы замещения им соответствующей должности. Однако в отличие от иных лиц, замещающих государственные или муниципальные должности в коллегиальных органах, член избирательной комиссии с правом решающего

голоса обязан сообщить о возникновении у него личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов (например, в случае прямого подкупа или предоставления иных выгод и преимуществ), только тогда, когда он работает в соответствующей комиссии на постоянной (штатной) основе. Стало быть, дифференцирование объема антикоррупционных стандартов поведения лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, по признаку основы замещения соответствующей должности, установленное в первоначальной редакции ч. 4.1 ст. 12.1 Федерального закона «О противодействии коррупции», а также отраженное в п. 15.3 и 15.4 ст. 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...», изначально не могло достигнуть ожидаемых антикоррупционных эффектов. Представляется, что конфликт интересов у члена избирательной комиссии с правом решающего голоса, в том числе работающего не на постоянной (штатной) основе, может возникнуть при голосовании за принимаемые решения, осуществлении им своих полномочий в межвыборный период, а также в ходе избирательной кампании (одной или нескольких, если выборы совмещены).

Очевидность указанного противоречия предопределила изменение содержания ч. 4.1 ст. 12.1 Федерального закона «О противодействии коррупции» уже ноябре 2015 г.¹¹ Из текста была исключена отсылка к основе замещения соответствующей государственной или муниципальной должности. Таким образом, обязанность сообщать о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта получила распространение на всех лиц, замещающих государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ, муниципальные должности. По новому правилу лица, замещающие указанные должности (напри-

¹¹ Федеральный закон от 03.11.2015 № 303-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 45. Ст. 6204.

мер, депутаты законодательного органа субъекта РФ), стали обязаны предотвращать или урегулировать конфликт интересов вне зависимости от основы замещения соответствующей должности.

Однако изменение рассмотренных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» не повлекло за собой корректировку п. 15.3 и 15.4 ст. 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» относительно обязанностей лиц, замещающих должности члена избирательной комиссии с правом решающего голоса не на постоянной (штатной) основе. Они остаются неизменными до настоящего времени.

Полагаем, что сложившаяся ситуация обусловлена не столько теоретико-практическим обоснованием, сколько несистемным и недостаточно последовательным подходом к изменению законодательства о противодействии коррупции. При определении объема антикоррупционных стандартов поведения необходимо оценивать риски возникновения коррупциогенных ситуаций в деятельности должностных лиц. Конфликт интересов может возникнуть как у депутата представительного органа, так и у члена избирательной комиссии с правом решающего голоса независимо от основы замещения соответствующей должности, поскольку принципы организации деятельности коллегиальных органов едины и предполагают равные полномочия таких лиц при принятии решений в пределах их компетенции.

Изложенное приводит нас к выводу о том, что действующее избирательное законодательство противоречит положениям Федерального закона «О противодействии коррупции» в части, устанавливающей обязанность сообщать о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта только в отношении тех членов избирательных комиссий с правом решающего голоса, которые замещают должности на постоянной (штатной) основе. Представляется, что указанная коллизия должна быть устранена путем приведения

положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» в соответствие с Федеральным законом «О противодействии коррупции». При этом в процессе систематизации законодательства необходимо адекватно оценить риски возникновения коррупциогенных ситуаций в деятельности избирательных комиссий различного уровня. Очевидно, что степень коррупционной опасности в деятельности членов ЦИК РФ и членов участковой избирательной комиссии существенно различается. Кроме того, надлежащее урегулирование конфликта интересов может быть затруднено, например, на уровне сельских поселений ввиду распространенности отношений родства или свойства между жителями соответствующих муниципальных образований.

Устранение коллизии между п. 15.3 и 15.4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» и ч. 4.1 ст. 12.1 Федерального закона «О противодействии коррупции» осложняется неопределенностью статуса лиц, работающих в избирательных комиссиях не на постоянной (штатной) основе. Анализ законодательства не позволяет определить, замещают ли указанные лица государственную (муниципальную) должность и, следовательно, распространяется ли на них обязанность сообщать о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта.

В ряде нормативных правовых актов отнесение членов избирательных комиссий с правом решающего голоса к лицам, замещающим государственные (муниципальные) должности, напрямую поставлено в зависимость от постоянной (штатной) основы замещения. Так, исходя из содержания п. 13 ст. 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...», члены ЦИК РФ (кроме председателя, заместителя председателя и секретаря) с правом решающего голоса могут работать в комиссии как на постоянной (штатной) основе, так и не на постоянной (штатной) основе. В соответствии со Сводным перечнем государственных долж-

ностей РФ¹² к числу лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, относятся председатель ЦИК РФ, заместитель председателя ЦИК РФ, секретарь ЦИК РФ, член ЦИК РФ (замещающий должность на постоянной основе), а также председатель территориальной избирательной комиссии (далее — ТИК) федеральной территории «Сириус» (замещающий должность на постоянной основе), заместитель председателя ТИК федеральной территории «Сириус» (замещающий должность на постоянной основе), секретарь ТИК федеральной территории «Сириус» (замещающий должность на постоянной основе).

Согласно п. 15 ст. 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» государственную (муниципальную) должность замещают члены ЦИК РФ, члены избирательных комиссий субъектов РФ, члены иных избирательных комиссий, действующих на постоянной основе и являющихся юридическим лицом, с правом решающего голоса, работающие в соответствующих комиссиях на постоянной (штатной) основе.

Данный подход согласуется с положениями ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹³, устанавливающими, что к числу лиц, замещающих муниципальные должности, относятся в том числе члены избирательных комиссий муниципальных образований, действующих на постоянной основе и являющихся юридическим лицом, с правом решающего голоса, работающих в соответствующей комиссии на постоянной (штатной) основе.

Другие нормативные правовые акты, напротив, не ставят в зависимость от основы замещения соответствующей должности (постоянной (штатной) или непостоянной) отнесение членов

избирательных комиссий с правом решающего голоса к лицам, замещающим государственные (муниципальные) должности. Так, часть 1 ст. 5 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»¹⁴ устанавливает, что перечень типовых государственных должностей субъектов РФ утверждается Президентом РФ. Данный перечень, утвержденный Указом Президента РФ от 04.12.2009 № 1381¹⁵, включает в число лиц, замещающих государственные должности субъекта РФ, членов избирательной комиссии субъекта РФ с правом решающего голоса независимо от того, на какой основе они работают. Кроме того, по смыслу ч. 5 ст. 5 названного Федерального закона «лица, замещающие государственные должности субъекта РФ на профессиональной основе» составляют один из элементов выделяемой общей категории «лица, замещающие государственные должности субъекта РФ».

Данный подход прослеживается и в некоторых региональных нормативных правовых актах. Например, п. 6 ст. 1 Закона Красноярского края от 26.12.2006 № 21-5553 «О государственных должностях Красноярского края»¹⁶ причисляет членов Избирательной комиссии Красноярского края, осуществляющих свои полномочия не на постоянной (штатной) основе, к числу лиц, замещающих государственные должности Красноярского края, и распространяет на них требования о представлении сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Однако обязанность уведомлять о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению и урегулированию такого конфликта на эту категорию лиц

¹² Указ Президента РФ от 11.01.1995 № 32 «О государственных должностях Российской Федерации» // Российская газета. 1995. 17 янв.

¹³ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

¹⁴ СЗ РФ. 2021. № 52. Ч. 1. Ст. 8973.

¹⁵ Указ Президента РФ от 04.12.2009 № 1381 «О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 49. Ч. 2. Ст. 5921.

¹⁶ Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2007. 29 янв.

не распространяется (ст. 4.2 указанного Закона Красноярского края).

Сложная правовая природа некоторых видов избирательных комиссий также проблематизирует отнесение их членов с правом решающего голоса к числу лиц, замещающих государственные (муниципальные) должности. Например, в соответствии с п. 1 ст. 4 Закона Красноярского края от 07.02.2013 № 4-1037 «О территориальных и участковых избирательных комиссиях в Красноярском крае»¹⁷ ТИК включены в систему государственных органов Красноярского края. Однако члены ТИК с правом решающего голоса не отнесены региональным законодательством к числу лиц, замещающих государственные должности Красноярского края.

Правовая природа окружных и участковых избирательных комиссий остается неясной. В специальной литературе данные органы промаркированы как «общественные»¹⁸, «государственно-общественные»¹⁹, что вряд ли соответствует существу реализуемых ими функций²⁰. Кроме того, ни в доктрине, ни в законодательстве члены окружных и участковых избирательных комиссий не включаются в число лиц, замещающих государственные (муниципальные) должности.

Отдельного внимания заслуживает законодательная терминология, которая используется в отношении всех членов избирательных комиссий с правом решающего голоса (в том числе работающих не на постоянной (штатной) основе): «назначение на должность», «освобождение от должности», «обязанности по должности», «приостановление, прекращение полномочий» и пр. Следовательно, в избирательном законодательстве используется отраслевая операциональная категория — «должность члена избирательной комиссии с правом решающего

голоса, действующего на непостоянной основе», замещение которой связано с определенным объемом вмененных полномочий. Между тем данная должность не включена в какую-либо категорию публичных должностей, вследствие чего возникает правовая неопределенность относительно объема антикоррупционных стандартов поведения лиц, замещающих соответствующую должность.

Таким образом, в силу прямого указания п. 15 ст. 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» государственную (муниципальную) должность замещают только члены избирательных комиссий с правом решающего голоса, работающие в соответствующих комиссиях на постоянной (штатной) основе, что, однако, противоречит положениям иных нормативных правовых актов. С позиции системного подхода отнесение членов избирательных комиссий с правом решающего голоса к лицам, замещающим государственные (муниципальные) должности, независимо от основы замещения соответствующей должности, представляется нам более предпочтительным и отвечающим целям унификации антикоррупционных стандартов. Как отмечалось выше, полномочия членов избирательных комиссий с правом решающего голоса равнозначны. С точки зрения уголовного законодательства члены избирательных комиссий, вне зависимости от основы замещения должности, являются субъектом должностных преступлений, предусмотренных гл. 30 УК РФ, то есть лицами, которые постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляют функции представителя власти в органах публичной власти.

В свою очередь, отнесение всех членов избирательных комиссий с правом решающего голоса (в том числе работающих не на постоянной

¹⁷ Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2013. 25 фев.

¹⁸ Малютин Н. С. Избирательная комиссия // СПС «КонсультантПлюс». 2022.

¹⁹ Демьянов Е. В. Конституционно-правовые аспекты совершенствования законодательства по вопросам функционирования избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 3. С. 47–50.

²⁰ Макарецев А. А. Член избирательной комиссии с правом решающего голоса: правовой статус и проблемы совершенствования деятельности // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 2. С. 13–18.

(штатной) основе) к числу лиц, замещающих государственные (муниципальные) должности, приводит к ситуации совмещения двух публичных статусов. Это обусловлено тем, что избирательное законодательство не содержит запрета на назначение членом избирательной комиссии с правом решающего голоса, действующим не на постоянной (штатной) основе, например, государственного или муниципального служащего. Полагаем, что данное обстоятельство актуализирует необходимость выявления и предотвращения конфликта публичных интересов в деятельности таких должностных лиц.

Следует учитывать, что институт предотвращения конфликта интересов имеет общеправовой характер. Древнеримский принцип *peto iudex in causa sua*²¹ является базовым для функционирования системы публичной власти и общественных институтов. Он постепенно стал универсальным и применим не только к государственным и муниципальным служащим, публичным выборным должностным лицам, но и к нотариусам, педагогическим и медицинским работникам, адвокатам и поверенным, агентам, арбитражным управляющим, руководителям хозяйствующих субъектов²². Тем более, на наш взгляд, недопустима ситуация, при которой лицо, выполняющее не просто значимые общественные действия, но именно публичные функции по организации и проведению выборов на непрофессиональной и неоплачиваемой основе, не раскрывало бы свой конфликт интересов или действовало в условиях личной заинтересованности. Следует поддержать позицию Н. В. Щедрина, полагавшего, что при определении круга лиц, на которых должны распространяться основные антикоррупционные стандарты, следует опираться на положения ст. 2

Конвенции ООН против коррупции, в которых для обозначения субъекта коррупции используется такое понятие, как «публичное должностное лицо», то есть «любое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию или представляющее какую-либо публичную услугу»²³. Как верно отмечается в специальной литературе, идея определения ключевых антикоррупционных терминов на уровне международных правовых актов «выглядит корректной и хорошо обоснованной»²⁴.

Подводя итог, необходимо отметить, что по своему статусу член избирательной комиссии с правом решающего голоса, работающий не на постоянной (штатной) основе, обладает равнозначными полномочиями с лицом, замещающим государственную (муниципальную) должность в соответствующей комиссии и действующим на постоянной (штатной) основе. Следовательно, на всех членов избирательных комиссий всех уровней *независимо от основы замещения соответствующей должности* должны быть распространены требования ч. 4.1 ст. 12.1 Федерального закона «О противодействии коррупции», устанавливающие обязанность сообщать о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных полномочий, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта. В связи с изложенным предлагаем внести изменения в ст. 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...», а именно: в п. 15.3 исключить слова «работающий в указанной комиссии на постоянной (штатной) основе», в п. 15.4 исключить слова «работающие в указанных комиссиях на постоянной (штатной) основе».

²¹ Никто не может быть судьей в собственном деле (лат.).

²² Малкина В. И. Влияние конфликта интересов на институты гражданского права // Юрист. 2020. № 7. С. 31–37.

²³ Щедрин Н. В. Определение коррупции в федеральном законе // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2009. № 3. С. 32.

²⁴ Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом / отв. ред. С. А. Авакьян. М. : Юстицинформ, 2016. С. 468.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Андреечев И. С. Соотношение централизации и децентрализации антикоррупционного правового регулирования в отношении публичных должностных лиц // Административное и муниципальное право. — 2021. — № 4. — С. 69–90.
2. Астанин В. В. Антикоррупционная защита российских компаний в зарубежных юрисдикциях // Журнал Сибирского федерального университета. Гуманитарные науки. — 2020. — № 1. — С. 6–12.
3. Братановский С. Н., Зеленов М. Ф. Необходимость системного подхода к противодействию коррупции на государственной и муниципальной службе // Государство и право. — 2017. — № 1. — С. 103–108.
4. Головина А. А. Перспективы формирования евразийских антикоррупционных стандартов // Евразийский юридический журнал. — 2016. — № 12. — С. 25–29.
5. Демьянов Е. В. Конституционно-правовые аспекты совершенствования законодательства по вопросам функционирования избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. — 2019. — № 3. — С. 47–50.
6. Кабанов П. А. Вопросы формирования специального антикоррупционного процессуального законодательства Российской Федерации // Закон и власть. — 2018. — № 4. — С. 40–44.
7. Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом / отв. ред. С. А. Авакьян. — М. : Юстицинформ, 2016. — 568 с.
8. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. — М. : Инфра-М, 2016. — 224 с.
9. Макарецев А. А. Член избирательной комиссии с правом решающего голоса: правовой статус и проблемы совершенствования деятельности // Государственная власть и местное самоуправление. — 2020. — № 2. — С. 13–18.
10. Малкина В. И. Влияние конфликта интересов на институты гражданского права // Юрист. — 2020. — № 7. — С. 31–37.
11. Малютин Н. С. Избирательная комиссия // СПС «КонсультантПлюс». 2022.
12. Мацкевич И. М., Аминов И. И. Нормативно-правовые механизмы противодействия коррупционным рискам за рубежом // Государственная служба и кадры. — 2017. — № 4. — С. 116–120.
13. Пресняков М. В. Антикоррупционные стандарты на государственной службе: проблемы правовой определенности // Административное право и процесс. — 2019. — № 11. — С. 6–12.
14. Спектор Е. И., Севальнев В. В., Матулис С. Н. Запреты и ограничения в праве и коррупция // Журнал российского права. — 2014. — № 10. — С. 158–167.
15. Трунцевский Ю. В. Соблюдение организациями требований законодательства о противодействии коррупции: вопросы практики // Журнал российского права. — 2019. — № 2. — С. 169–182.
16. Хабриева Т. Я. Коррупция и правопорядок в фокусе современной юридической доктрины // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2016. — № 4. — С. 5–13.
17. Цирин А. М., Черепанова Е. В., Матвеев В. В. Конституционно-правовые ориентиры противодействия коррупции (обзор Десятого Евразийского антикоррупционного форума) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2021. — № 5. — С. 125–143.
18. Цирин А. М. Критерии распространения антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей, установленных в отношении государственных корпораций и компаний, на их дочерние организации // Журнал российского права. — 2017. — № 12. — С. 174–181.
19. Шевердяев С. Н. Управление конфликтом интересов лиц, замещающих государственные и муниципальные должности: конституционно-правовой анализ. — М. : Юстицинформ, 2021. — 392 с.
20. Щедрин Н. В. Определение коррупции в федеральном законе // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. — 2009. — № 3. — С. 31–36.
21. Щедрин Н. В., Кылина О. М. Меры безопасности для охраны власти и защиты от нее. — Красноярск : РУМЦ ЮО, 2006. — 120 с.

Материал поступил в редакцию 7 февраля 2022 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Andreechev I. S. Sootnoshenie tsentralizatsii i detsentralizatsii antikorrupcionnogo pravovogo regulirovaniya v otnoshenii publicnykh dolzhnostnykh lits // *Administrativnoe i munitsipalnoe pravo*. — 2021. — № 4. — S. 69–90.
2. Astanin V. V. Antikorrupcionnaya zashchita rossiyskikh kompaniy v zarubezhnykh yurisdiksiyakh // *Zhurnal Sibirskogo federalnogo universiteta. Gumanitarnye nauki*. — 2020. — № 1. — S. 6–12.
3. Bratanovskiy S. N., Zelenov M. F. Neobkhodimost sistemnogo podkhoda k protivodeystviyu korruptsii na gosudarstvennoy i munitsipalnoy sluzhbe // *Gosudarstvo i pravo*. — 2017. — № 1. — S. 103–108.
4. Golovina A. A. Perspektivy formirovaniya evraziyskikh antikorrupcionnykh standartov // *Evrasiyskiy yuridicheskiy zhurnal*. — 2016. — № 12. — S. 25–29.
5. Demyanov E. V. Konstitutsionno-pravovye aspekty sovershenstvovaniya zakonodatelstva po voprosam funkcionirovaniya izbiratelnykh komissiy v subektakh Rossiyskoy Federatsii // *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*. — 2019. — № 3. — S. 47–50.
6. Kabanov P. A. Voprosy formirovaniya spetsialnogo antikorrupcionnogo protsessualnogo zakonodatelstva Rossiyskoy Federatsii // *Zakon i vlast*. — 2018. — № 4. — S. 40–44.
7. Konstitutsionno-pravovye osnovy antikorrupcionnykh reform v Rossii i za rubezhom / *otv. red. S. A. Avakyan*. — M.: Yustitsinform, 2016. — 568 s.
8. Konflikt interesov na gosudarstvennoy i munitsipalnoy sluzhbe, v deyatelnosti organizatsiy: prichiny, predotvrashchenie, uregulirovanie / *otv. red. A. F. Nozdrachev*. — M.: Infra-M, 2016. — 224 s.
9. Makartsev A. A. Chlen izbiratelnoy komissii s pravom reshayushchego golosa: pravovoy status i problemy sovershenstvovaniya deyatelnosti // *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie*. — 2020. — № 2. — S. 13–18.
10. Malkina V. I. Vliyaniye konflikta interesov na instituty grazhdanskogo prava // *Yurist*. — 2020. — № 7. — S. 31–37.
11. Malyutin N. S. Izbiratel'naya komissiya // SPS «KonsultantPlyus». 2022.
12. Matskevich I. M., Aminov I. I. Normativno-pravovye mekhanizmy protivodeystviya korruptsionnym riskam za rubezhom // *Gosudarstvennaya sluzhba i kadry*. — 2017. — № 4. — S. 116–120.
13. Presnyakov M. V. Antikorrupcionnye standarty na gosudarstvennoy sluzhbe: problemy pravovoy opredelennosti // *Administrativnoe pravo i protsess*. — 2019. — № 11. — S. 6–12.
14. Spektor E. I., Sevalnev V. V., Matulis S. N. Zaprety i ogranicheniya v prave i korruptsiya // *Zhurnal rossiyskogo prava*. — 2014. — № 10. — S. 158–167.
15. Truntsevskiy Yu. V. Soblyudeniye organizatsiyami trebovaniy zakonodatelstva o protivodeystvii korruptsii: voprosy praktiki // *Zhurnal rossiyskogo prava*. — 2019. — № 2. — S. 169–182.
16. Khabrieva T. Ya. Korruptsiya i pravoporyadok v fokuse sovremennoy yuridicheskoy doktriny // *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatelstva i sravnitel'nogo pravovedeniya*. — 2016. — № 4. — S. 5–13.
17. Tsirin A. M., Cherepanova E. V., Matveev V. V. Konstitutsionno-pravovye orientiry protivodeystviya korruptsii (obzor Desyatogo Evraziyskogo antikorrupcionnogo foruma) // *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatelstva i sravnitel'nogo pravovedeniya*. — 2021. — № 5. — S. 125–143.
18. Tsirin A. M. Kriterii rasprostraneniya antikorrupcionnykh zapretov, ogranicheniy i obyazannostey, ustanovlennykh v otnoshenii gosudarstvennykh korporatsiy i kompaniy, na ikh dochernie organizatsii // *Zhurnal rossiyskogo prava*. — 2017. — № 12. — S. 174–181.
19. Sheverdyayev S. N. Upravlenie konfliktom interesov lits, zameshchayushchikh gosudarstvennye i munitsipalnye dolzhnosti: konstitutsionno-pravovoy analiz. — M.: Yustitsinform, 2021. — 392 s.
20. Shchedrin N. V. Opredeleniye korruptsii v federalnom zakone // *Kriminologicheskiy zhurnal Baykalskogo gosudarstvennogo universiteta ekonomiki i prava*. — 2009. — № 3. — S. 31–36.
21. Shchedrin N. V., Kyлина O. M. Mery bezopasnosti dlya okhrany vlasti i zashchity ot nee. — Krasnoyarsk: RUMTs YuO, 2006. — 120 s.