

Научная статья

Научная специальность

12.00.02 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве»

УДК 342:534

DOI <https://doi.org/10.26516/2071-8136.2021.4.60>

## **ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДЕПУТАТОВ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

© **Шишкин С. И., Михеев А. В., 2021**

Иркутский государственный университет, г. Иркутск, Россия

Рассмотрена категория «конфликт интересов» в деятельности депутатов представительных органов муниципальных образований, выявлены понятия, признаки данной категории и какое место она занимает в мероприятиях по противодействию коррупции. Исследовано законодательное регулирование конфликта интересов в Российской Федерации, его особенности по отношению к муниципальным должностям, выявляются ситуации, приводящие к конфликту интересов, и проблемы по его пресечению. В результате проведенного исследования было выявлено наличие допущений в антикоррупционном законодательстве, приводящих к невозможности квалифицировать определенные ситуации, возникающие у муниципальных депутатов, как конфликт интересов. Установлено, что данные причины обусловлены наличием правовых пробелов в законодательных нормах и отсутствием единого подхода в антикоррупционном регулировании сферы публичного управления. Предложено рассматривать трудовые отношения как причину возникновения конфликта интересов между муниципальным депутатом и главой муниципального образования при замещении первым руководящей должности в муниципальной организации. Доказано, что такие отношения неизбежно приведут к конфликту интересов, когда требования по реализации должностных обязанностей руководителя муниципальной организации могут быть осуществлены в ущерб депутатским полномочиям (его публичным интересам), в том числе согласованная взаимовыгодная позиция по ряду вопросов в представительном органе муниципального депутата с главой муниципального образования снижает объективность и беспристрастность муниципального депутата при голосовании за принятие тех или иных решений, выгодных обеим сторонам конфликта интересов. В целях устранения выявленных недостатков предложено по аналогии с запретительными нормами закона о муниципальной службе запретить муниципальным депутатам совмещать депутатскую деятельность с трудовой в муниципальных организациях. Уточнена правовая дефиниция «личная заинтересованность» введением в ее формулировку понятия «трудовые отношения» как одного из возможных типов связи между заинтересованными лицами.

*Ключевые слова:* конфликт интересов, муниципальный депутат, коррупция, муниципальное управление, проблемы правового регулирования, антикоррупционное законодательство, представительный орган, местное самоуправление, муниципальные организации, трудовые отношения.

## **PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF THE CONFLICT OF INTERESTS IN THE ACTIVITIES OF DEPUTIES OF REPRESENTATIVE AUTHORITIES OF MUNICIPALITIES**

© **Shihkin S. I., Mikheev A. V., 2021**

Irkutsk State University, Irkutsk, Russian Federation

The article considers the category of “conflict of interests” in the activities of deputies of representative bodies of municipalities, identifies concepts, signs of this category and what place it occupies in anti-corruption measures. The legislative regulation of the conflict of interests in the Russian Federation, its features in relation to municipal positions are investigated, situations leading to a conflict of interests and problems of their suppression are identified. As a result of the conducted research, the presence of assumptions in the anti-corruption legislation was revealed, leading to the inability to qualify certain situations arising from municipal deputies as a conflict of interests. It is established that these reasons are due to the presence of legal gaps in legislative norms and the lack of a unified approach in the anti-corruption regulation of public administration. It is proposed to consider labor relations as the cause of a conflict of interests between a municipal deputy and the head of a municipal formation when the former replaces a managerial position in a municipal organization. It is proved that such relations will inevitably lead to a conflict of interests, when the requirements for the implementation of the official duties of the head of a municipal organization can be implemented to the detriment of deputy powers (his public interests), including an agreed mutually beneficial position on a number of issues in the representative body of a municipal deputy with the head of a municipal formation, reduces the objectivity and impartiality of a municipal deputy when voting for certain decisions beneficial to both sides of the conflict of interests. In order to eliminate the identified shortcomings, it is proposed, by analogy with the prohibitive provisions of the law on municipal service, to prohibit municipal deputies from combining deputy activities with labor in municipal organizations. The legal definition of “personal interest” has been clarified by introducing the concept of “labor relations” into its formulation as one of the possible types of communication between interested parties of a conflict of interest.

*Keywords:* conflict of interest, municipal deputy, corruption, municipal administration, problems of legal regulation, anti-corruption legislation, representative body, local self-government, municipal organizations, labor relations.

## Введение

Конфликт интересов с момента появления государственных аппаратов и становления государственности как таковой остается одной из наиболее популярных форм проявления коррупции при столкновении участников гражданского оборота с представителями публичного управления. К настоящему моменту для российского права институт конфликта интересов уже не является новым, но тем не менее правореализационная практика по конфликтным обстоятельствам на публичной службе продолжает порождать вокруг себя множество споров. Это связано с тем, что система публичного управления по сути является конфликтной зоной человеческой деятельности. В ней плотно переплетаются частные интересы должностных лиц с публичными интересами, которые они, собственно, уполномочены реализовывать [5, с. 17]. Но последствия от конфликта интересов выражаются не только в материальном ущербе, а в целом в дискредитации государственного права, в дисфункции системы публичного управления в виде замещения правовых механизмов внеправовыми: материальными ценностями и благами, личными связями [3, с. 12]. С этим согласны и другие авторы, говоря о том, что неправовые средства публичного управления (такие как протекционизм, корпоративизм и др.) являются одним из препятствий эффективному противодействию коррупции. Такие действия недостаточно регламентированы нормами права и в конечном счете приводят к деградации и неэффективности правовых механизмов системы публичного управления [5, с. 16].

Цель исследования состоит в совершенствовании правовых положений для устранения коррупциогенных факторов в законодательных актах о противодействии коррупции в части предупреждения конфликта интересов в деятельности депутатов представительных органов местного самоуправления. Объектом исследования выступают теоретические и правовые основы конфликта интересов в сфере публичного управления. Предметом исследования являются отдельные аспекты правоотношений депутатов представительных органов муниципальных образований, формально в комплексной оценке не подпадающие под законодательное определение конфликта интересов, но де-факто приводящие к утрате надлежащего, объективного и беспристрастного осуществления депутатских полномочий, в том числе в связи с возникающим нарушением архитектуры законодательного разделения полномочий между муниципальными органами власти.

Актуальность исследования обусловлена тем, что сама норма, обязывающая урегулировать конфликт интересов муниципальных депутатов, была введена в закон о противодействии коррупции только в конце 2015 г., в то время как сам он был принят в 2008 г. Ввиду этого справедливо отмечается, что в отношении депутатов институт конфликта интересов только начал формироваться [10, с. 92]. Данная правовая категория с точки зрения правоприменения до сих пор недостаточно зрелая и не завершила свое окончательное законодательное оформление, и если антикоррупционное законодательство в достаточно полной мере адаптировалось под государственную и муниципальную службу, то до настоящего времени правовое регулирование конфликта интересов в системе реализации местных парламентов не в полной мере отличает специфику их деятельности от формы выражения исполнительной власти муниципалитетов. Следовательно, совершенствование правового регулирования конфликта интересов – это актуальная и перспективная задача для предупреждения коррупционных явлений в сфере муниципального управления.

Работа имеет теоретическое значение в части дальнейшего развития института конфликта интересов в сфере публичного управления. Практическая значимость работы заключается в возможности использования полученных результатов исследования при совершенствовании нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы, связанные с установлением конфликта интересов в деятельности депутатов представительных органов муниципальных образований.

## Материалы и методы исследования

Теоретической основой исследования послужили современные научные представления о статусе муниципального депутата, а также труды и разработки отечественных правоведов по теоретическим, методологическим и прикладным проблемам регулирования конфликта интересов в антикоррупционном законодательстве. Основу исследования о конфликте интересов составили труды И. С. Андреечева, М. А. Горбатова, А. Ф. Ноздрачева, В. И. Михайлова, К. А. Ишекова и др. В том числе настоящее исследование опирается на работы таких авторов, занимавшихся изучением современного положения правового статуса местного депутата, разграничений компетенций между органами местного самоуправления, как М. С. Савченко, Е. Ю. Тихалева, В. Г. Шустов и др.

Также в основу исследования положен понятийный аппарат, разработанный в рамках социальных и правовых наук.

Нормативную правовую основу исследования составили Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»<sup>1</sup>, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup>, иные нормативные правовые акты, регламентирующие отношения, связанные с ситуациями конфликта интересов и его предупреждения, а также решения судов общей юрисдикции, в том числе статистические данные по исследуемой проблематике, аналитические обзоры, материалы электронных СМИ.

Методологическая основа исследования представлена набором общенаучных теоретических методов, таких как формально-логический (для определения понятий и их признаков), анализ и синтез, дедукция и индукция, а также метод аналогии. В том числе для установления взаимосвязи и однородности муниципальных должностей с иными видами публичной службы в части сопоставления их правосубъектности при нахождении в реализации своих полномочий в отношении друг друга с учетом разделения таких полномочий между представленными и исполнительными органами местного самоуправления применялся метод системного анализа.

Особой ценностью в плане теоретического осмысления правовой категории «конфликт интересов» обладает формально-юридический метод, что позволило проанализировать категориально-понятийный аппарат, выявить признаки исследуемого объекта. Метод толкования служил для раскрытия сути содержания норм права и регламентирующих правовых предписаний. Сравнительно-правовой метод позволил проанализировать имеющиеся подходы к предупреждению конфликта интересов у разных представителей публичной службы, выявить общие признаки и отличительные особенности. При помощи метода правового моделирования были сформулированы отдельные предложения по совершенствованию действующего правового регулирования конфликта интереса в деятельности муниципальных депутатов.

В качестве эмпирического метода для сбора конкретных фактов, информации по правореализационной практике в разрешении конфликта интереса в деятельности муниципальных депутатов, выявления соответствующих тенденций правоприменения антикоррупционного за-

конодательства использовался метод изучения юридических документов.

### Результаты исследования

Представительный орган в архитектуре органов местного самоуправления занимает особое место как основной носитель нормотворческой функции, а также функции по формированию муниципальных органов и назначению должностных лиц. Это связано с тем, что решение ключевых вопросов местного значения является исключительной компетенцией именно представительного органа и его выборных членов, исполняющих свои полномочия в статусе муниципальных депутатов. Само понятие «муниципальный депутат» в юридической науке обозначает выборное лицо, которое представляет избирателей, реализует их интересы в представительном органе власти, а также осуществляет полномочия, соответствующие его правовому статусу. Вступая в должность, депутат получает мандат, т. е. одновременно право и обязанность на представительство интересов избирателей, на участие в работе представительных органов власти [12, с. 49].

В законодательстве дефиниция понятия «депутат» в контексте организации местного самоуправления встречается два раза. Так, в ст. 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» под депутатом понимается лицо, избранное избирателями соответствующего избирательного округа в представительный орган муниципального образования на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании<sup>3</sup>. Согласно ст. 2 Федерального закона об общих принципах местного самоуправления № 131-ФЗ депутат – это член представительного органа поселения, муниципального района, муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района или внутригородской территории города федерального значения<sup>4</sup>.

При этом полномочия депутата исключают свершение любых действий, выходящих за рамки целей и задач представительного органа, т. е. действий в своем личном (непубличном) интересе [15, с. 69]. В связи с этим нормы по пресечению ситуаций, при которых личная за-

<sup>1</sup> О противодействии коррупции : федер. закон от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 26.05.2021) // Собр. законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

<sup>2</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 19.11.2021, с изм. от 23.11.2021) // Собр. законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>3</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

<sup>4</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

интересованность депутата влияет или может негативно повлиять на исполнение им своих депутатских полномочий, справедливо нашли отражение в правовом регулировании статуса муниципального депутата. Федеральные законы, касающиеся напрямую или опосредованно работы выборных членов представительных органов местного самоуправления, постепенно стали иметь соответствующие положения и уточнения. Так, согласно ч. 7.1 ст. 40 Федерального закона о местном самоуправлении депутат представительного органа муниципального образования должен соблюдать ограничения, запреты, исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ<sup>1</sup>. Несоблюдение требований данной статьи влечет досрочное прекращение полномочий депутата.

Часть 4.1 ст. 12.1 закона о противодействии коррупции непосредственно возлагает на депутатов представительных органов обязанность сообщать в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации, 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<sup>2</sup>. Таким образом, законодателем было признано, что муниципальный депутат в силу своего правового статуса, как и иные лица публичного управления, подвержен столкновению личных интересов с публичными и может выступать субъектом конфликта интересов на муниципальном уровне.

Понятие «конфликт интересов» в правовой науке рассматривается в качестве купли-продажи или других форм эквивалентного обмена государственно-властных полномочий с целью получения материальных или других социально значимых благ [7, с. 15], т. е. как процесс незаконного обогащения субъектов конфликта интересов. В законодательстве Российской Федерации конфликт интересов тесно связан с понятием коррупции. Понятия «коррупция» и «конфликт интересов» объединены общим последствием (а именно оно направлено на причинение вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства [8, с. 32]) и используются в правореализационной и правоприменительной практике неотрывно.

На сегодняшний момент непосредственно нормативное определение конфликта интереса содержится в ч. 1 ст. 10 Федерального закона

от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», в которой под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, которая 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)<sup>3</sup>.

При этом под личной заинтересованностью в ч. 2 той же статьи понимается возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) лицом, указанным в ч. 1 данного закона, 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 лицо, указанное в ч. 1 данного закона, и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями<sup>4</sup>.

Примечательно то, что федеральный закон о противодействии коррупции дает определение конфликта интереса в совокупности для всех ветвей власти и ее уровней, для всех правоотношений в сфере публичного управления. По мнению некоторых правоведов, данные изменения были продиктованы актуальной потребностью правоприменительной практики в универсализации института конфликта интересов в отношении всех представителей органов власти, упрощении процедуры установления наличия конфликта интересов и разрешении ряда правовых коллизий, связанных с реализацией соответствующих положений законодательства о противодействии коррупции [2, с. 32]. Но, как справедливо отмечает И. С. Андреечев, унификация антикоррупционного регулирования в первую очередь осуществляется в отношении государственных и муниципальных служащих [1].

Отсутствие общей унификации конфликта интересов проявляется при первом же анализе соответствующих статей закона о противодействии коррупции, посвященных деятельности муниципальных депутатов.

У действующего определения конфликта интересов имеется основной признак – замещение лицом должности, которая предусматривает

<sup>1</sup> О противодействии коррупции : федер. закон от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2008. № 52. Ст. 6228.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> О противодействии коррупции : федер. закон от 24 дек. 2008 г. № 273-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2008. № 52. Ст. 6228

<sup>4</sup> Там же.

обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов. Но дополнительную неоднозначность в отношении предотвращения и урегулирования конфликта интересов добавляет ч. 3 ст. 10 закона № 273-ФЗ, в которой напрямую не указано требование лицам, замещающим муниципальные должности, предотвратить и урегулировать конфликт интересов. Данное требование указано в ч. 4.1 ст. 12.1 закона № 273-ФЗ, что, по нашему мнению, вырвано из контекста правового регулирования конфликта интересов специально введенной для этого статьей в 2017 г. в закон о противодействии коррупции.

Тем самым законодатель обособляет муниципальные должности от иных должностей, устанавливая специальный правовой режим для них в части предотвращения и урегулирования конфликта интересов. Такой функциональный разрыв между ст. 10 и 12.1, когда, казалось бы, что все требования можно было прописать в рамках одной ст. 10, как мы считаем, негативно влияет на правовую регламентацию процесса предотвращения и урегулирования конфликта интересов в отношении муниципальных депутатов, вносит определенную неясность при практическом использовании их положений правоприменителем. Наши выводы справедливо разделяют и другие исследователи, указывая на недостатки ч. 3 ст. 10 закона № 273-ФЗ в виде открытого списка субъектов конфликта интересов и отсутствия четкого перечня лиц, охватываемых данным понятием [4, с. 157].

В этом и кроется основная проблема, когда опорную и главенствующую ограничительную и пресекающую силу коррупции призван нести закон, который может иметь правовые изъяны и недочеты. Юридической литературой также отмечается, что коррупция в целом порождается в значительной степени несовершенством законодательства [7, с. 15]. Одним из проявлений такого несовершенства стоит отметить наличие правовых пробелов в законодательных нормах, способных выводить те или иные деяния должностного лица из-под квалифицирующих признаков конфликта интересов, на практике выражающихся в следующих обстоятельствах.

Для исключения перекрестных полномочий муниципальные депутаты не вправе замещать государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, иные муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы. Но анализ ч. 2 ст. 12.1 закона о противодействии коррупции на установление субъектов, должности которых муниципальный депутат не вправе занимать, пока-

зал, что среди таких субъектов нет должностей, замещение которых осуществляется в муниципальных организациях<sup>1</sup>. Подобное допущение (а по нашему мнению, неустотрение законодателя, правовой пробел) потенциально коррупциогенно ввиду развивающихся последствий от его наличия в данной части закона.

К таким последствиям мы относим возможность вступать в трудовые отношения муниципальному депутату с главой муниципального образования, когда первый принимается на работу руководителем в муниципальную организацию, а второй исполняет функции представителя нанимателя, что де-факто провоцирует ангажированность между ними, недобросовестную кооперацию и созависимость (соподчиненность). Депутат и глава приобретают перекрестные полномочия, действующие по отношению к друг другу одновременно в обоих статусах, что, несомненно, является конфликтом интересов, когда глава как наниматель имеет правовые рычаги давления на депутата как работника в виде трудового договора, должностной инструкции и в целом Трудового кодекса<sup>2</sup> для достижения своих личных целей, при этом депутат как член депутатского корпуса имеет соответствующие правовые рычаги влияния на главу муниципального образования, преследуя такие же личные цели. Данное правовое допущение при позитивных взаимоотношениях депутата с главой муниципалитета позволяет формировать лояльные союзы, взаимовыгодное сотрудничество между ними, подкрепленное денежным вознаграждением в виде заработной платы и премии муниципальному депутату как работнику муниципальной организации, и выгодную для главы муниципального образования позицию депутата при принятии решений представительным органом.

Установление конфликта интересов усугубляет еще один факт. Законодателем трудовые отношения не воспринимаются как возможность возникновения конфликта интересов. В части 2 ст. 10 закона о противодействии коррупции указано, что личная заинтересованность может возникнуть только в рамках родственных, имущественных, корпоративных или иных близких отношений, но, как показывает практика, конфликт интересов может формироваться и в рамках реализации трудовых отношений между муниципальным депутатом и главной муниципальной организацией.

<sup>1</sup> Авторы под муниципальной организацией понимают муниципальные учреждения и муниципальные унитарные предприятия.

<sup>2</sup> Трудовой кодекс Российской Федерации : федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 197-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2002. № 1. Ст. 3.

Сама природа трудовых отношений предполагает согласованное взаимодействие между работником и работодателем, одни цели и задачи, исполняя которые муниципальный депутат, работая по трудовому договору с главой муниципалитета в должности руководителя муниципальной организации, не может быть вполне объективным как муниципальный депутат и, по сути, является заинтересованным лицом при принятии решений представительным органом в отношении деятельности местной администрации и главы (его нанимателя), тем более если эти решения касаются деятельности вверенной ему в управление муниципальной организации (выделение субсидий, зарплатные вопросы, имущество, проверки и т. д.).

В связи с этим возникает немаловажный аспект проявления коррупционного фактора в деятельности муниципального депутата – получение им двойственных полномочий в отношении подчиненной ему муниципальной организации, когда депутат в рамках депутатских полномочий может влиять на муниципальную организацию в части ее содержания из бюджета, поддерживать капиталоемкие проекты в ущерб другим проектам и т. д., как директор организации использовать ее ресурсы для решения вопросов по своей депутатской деятельности вразрез с объективной необходимостью, преследуя личные интересы. По сути, в таком случае депутат отдает опосредованно распоряжения сам себе, исполняя должностные обязанности руководителя муниципальной организации и полномочия депутата представительного органа, тем самым неформально совмещая их.

Вследствие вышеуказанного мы видим картину, когда принципиальным требованием в представительном органе для муниципального депутата являются в том числе действия в пределах, предоставленных ему трудовым договором, а не только полномочия, данные избирателями. Подобное положение дел по понятным причинам в зависимости от ситуации исключает свершение депутатом действий, выходящих за рамки целей и задач деятельности местной администрации и главы как представителя нанимателя для него, т. е. действий в рамках депутатских полномочий, и ставит его частный (и должностной) интерес выше публичного (депутатского) из стремления сохранить руководящую должность в муниципальной организации. Обратная сторона такого конфликта интересов – утрата депутатом автономности и самостоятельности при принятии решений, когда он действует вразрез с объективностью, преследуя свои или чужие цели.

Глава муниципалитета как представитель нанимателя осуществляет распорядитель-

ные властные функции, в том числе выступает стороной подписания трудового договора, утверждает премии и другие виды денежных выплат, согласовывает время отпуска, издает организационно-распорядительные акты и принимает иные управленческие решения в отношении работника-депутата. Заработная плата при этом одновременно для работника-депутата может быть интерпретирована как вознаграждение за лояльность к решениям главы и местной администрации, финансируется из местного бюджета и может являться для работника-депутата доходом, полученным в рамках личной заинтересованности, а в не в рамках исполнения своих должностных обязанностей как руководителя муниципальной организации. В свою очередь, депутат на основании федерального закона № 131-ФЗ имеет такие же властные полномочия в отношении администрации и главы, в том числе на заработную плату главы и муниципальных служащих, в момент согласования соответствующих изменений в фонд оплаты труда через представительный орган.

Все дело в том, что сама структура трудовых отношений такова, что, пребывая в них, субъекты в первую очередь руководствуются нормами трудового права как основополагающего. Трудовые отношения одновременно являются и социальными, и экономическими, и политическими, и культурными, так как в них наблюдаются и сотрудничество, и конфликты между сотрудниками, отношения на рынке труда, которые регулируют условия и оплату труда, и отношения, которые связаны нормами поведения [6, с. 135]. Трудовые отношения включают целый ряд прав и взаимосвязанных с ними обязанностей сторон, обязанности, которые превалируют в момент реализации трудовых функций над другими обязанностями субъекта трудовых отношений, если таковые имеются ввиду наличия на то оснований, в том числе правовых. Трудовые отношения в таких случаях неизбежно вступают в конфликт с иными обязанностями носителя трудовой правосубъектности.

Если рассматривать трудовые отношения между муниципальным депутатом-работником и главой муниципального образования как сотрудничество (кооперацию), имеющее юридическое закрепление в виде трудового договора, по своей объективной сущности являющегося личной заинтересованностью обоих лиц во взаимовыгодном влиянии друг на друга, это, по сути, выходит за рамки их отношений как депутата и главы. Впоследствии муниципальный депутат, осуществляя свои депутатские полномочия в статусе руководителя муниципальной организации, закономерно приобретает такую же личную

заинтересованность в отношении муниципальной организации как места своего трудоустройства и источника постоянного дохода.

В связи с этим имеются случаи, когда личная заинтересованность муниципального депутата де-юре должна квалифицироваться как конфликт интересов, по факту же остается за пределами правового регулирования закона о противодействии коррупции. Такая своеобразная коллизия интересов проявляется наглядно в процессе ведения предвыборной кампании муниципальным депутатом в своем избирательном округе или при осуществлении своей текущей депутатской деятельности, когда он как руководитель муниципальной организации может использовать ее ресурсы для устранения проблем в избирательном округе, по которому депутат планирует избираться в новый состав членов представительного органа, выдавая результат устранения проблемы не как результат деятельности муниципальной организации, а как его личный результат депутатской инициативы. Второй момент, который уже упоминался выше, это принятие участия в процедуре голосования по вопросам, касающимся муниципальной организации напрямую или косвенно, или в рамках пакетного голосования, в которой он исполняет должностные обязанности руководителя.

Еще в большей степени трудовые отношения порождают правовой парадокс в случае избрания главы муниципального образования из состава членов представительного органа, когда он является одновременно и главой муниципального образования, и председателем представительного органа, оставаясь в статусе муниципального депутата. Вследствие чего, осуществляя такие полномочия на непостоянной основе, глава муниципалитета может занимать должность руководителя муниципальной организации, имея с главой местной администрации трудовой контракт на эту должность как подчиненный, при этом у него же есть трудовой контракт опять-таки с главой местной администрации на замещение уже последним должности главы местной администрации, где глава муниципалитета выступает как представитель нанимателя. Таким образом, данные два субъекта с точки зрения Трудового кодекса действуют одновременно в отношении друг друга и как подчиненный, и как работодатель, со всеми вытекающими последствиями для возникновения конфликта интересов. При этом такое взаимодействие регулируется в том числе уставом муниципального образования и в целом законом о местном самоуправлении, накладывая дополнительные условия и обязанности в их правоотношениях. В научной литературе небез-

основательно обращается внимание на то, что возникновение конфликта интересов возможно не только между личным интересом государственного либо муниципального служащего и правом и законным интересом граждан и организаций, общества и государства, но и среди самих государственных или муниципальных служащих относительно их функций как публичных должностных лиц [11, с. 12].

### **Обсуждения и заключения**

Таким образом, на сегодняшний момент мы имеем юридический казус, когда по духу закона о противодействии коррупции совмещение муниципальным депутатом трудовой деятельности в муниципальной организации того же муниципального образования, в представительный орган которого он избран, – это конфликт интересов, а по букве закона – нет. Ограничения, налагаемые на должностных лиц антикоррупционным законодательством, умаляют их права на совмещение публичных должностей между ветвями власти, но в отношении муниципальных депутатов, осуществляющих свои полномочия на непостоянной основе, это правило не действует в полной мере, их интеграция в представительные органы как работников муниципальных организаций наделяет их перекрестными полномочиями с исполнительными органами местного самоуправления. В таком случае встает большой вопрос, насколько подобная интеграция в представительный орган муниципального образования представителей муниципальных организаций влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное осуществление депутатских полномочий.

Установленный нами конфликт интересов напрямую не попадает под регулирование федеральным законом о противодействии коррупции, а именно под ст. 10 и 12.1 закона. Если исходить из формальной трактовки терминов «конфликт интересов» и «личная заинтересованность», то рассматриваемая ситуация действительно не квалифицируется как конфликт интересов, но в ней присутствует прямая предпосылка возникновения такого конфликта, исходя из большой вероятности возникновения личной заинтересованности в рамках трудовых отношений и такой же вероятности утраты объективности и беспристрастности исполнения депутатских полномочий. Сообразно этому депутатские полномочия неизбежно срачиваются с трудовыми функциями, дискриминируются и утрачивают прямые обязательства. К тому же стоит отметить, что такая должностная зависимость муниципального депутата нарушает соблюдение принципа разделения властей на

муниципальном уровне на исполнительный и представительный орган, установленный федеральным законом о местном самоуправлении, исходя из природы публичных функций муниципального образования и полномочий муниципального депутата.

Комплексный подход в обозначении запретов и ограничений в антикоррупционном законодательстве не учитывает специфики организации решения вопросов местного значения, порождая законодательную возможность возникновения перекрестных полномочий между членами представительного органа и субъектами исполнительных органов, нарушая тем самым структуру органов местного самоуправления, вводя их в состояние конфликта интересов.

Данный юридический казус явно демонстрирует нам отсутствие единого подхода в процессуально-правовом регулировании запретов и ограничений в антикоррупционном законодательстве. И как отмечают другие исследователи, пробелы в правовом регулировании антикоррупционных ограничений и механизмов их применения в отношении отдельных категорий публичных должностных лиц также служат проявлением дифференциации. Вследствие наличия указанных различий и пробелов, законодательство о противодействии коррупции остается противоречивым и непоследовательным. Наоборот, отсутствие проработанных дифференцированных правил в отдельных мерах позволяет сделать вывод, что регулирование не учитывает особенности статуса той или иной категории публичных должностных лиц<sup>1</sup>. Ввиду этого отнесение той или иной ситуации, возникающей при исполнении своих полномочий муниципальным депутатом, к конфликту интересов представляет собой довольно непростую теоретическую и практическую проблему, вынуждая принимать метод аналогии, и не последнюю роль в этом играет несовершенство законодательства о противодействии коррупции.

Таким образом, выявленные неурегулированные вопросы установления конфликта интересов в деятельности депутатов представительных органов муниципальных образований дают нам основание для формирования следующих выводов.

Допущенная законодателем возможность вступать муниципальному депутату в трудовые отношения с главой муниципального образования на замещение должности в муниципальной организации, как и диаметрально отсутствующий запрет лицам, являющимся работниками муниципальных организаций (в особенности

являющихся органами управления таких организаций), совмещать (не прекращать) свою трудовую деятельность с депутатской, априори порождают высокий риск возникновения конфликта интересов, когда должностная созависимость двух субъектов, тем более разведенных по разным ветвям исполнительной и представительной власти муниципалитета, строит прочную основу для формирования аффилированных альянсов по защите собственных интересов вразрез с публичными.

Мы исходим из того, что муниципальные организации действуют совместно с администрацией в решении вопросов местного значения, тем самым их небезосновательно можно считать организационно инкорпорированными в ее структуру, управляемыми ею. Муниципальные организации создаются местной администрацией от имени публично-правового образования, а значит, как и местная администрация, принимают прямое участие в публичном управлении и финансируются также из местного бюджета. Совокупность структурных подразделений местной администрации и муниципальных организаций являет собой единую систему исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, деятельность которых не может рассматриваться по отдельности и существовать автономно друг от друга. Взаимоотношения между указанными субъектами должны регулироваться комплексно одними и теми же правилами, а значит, ограничения по антикоррупционному законодательству должны распространяться одинаково на всю систему исполнительно-распорядительного органа муниципального образования в целом одновременно и с одними нормами, независимо, в каком составе и организационно-правовой форме действует тот или иной орган муниципальной администрации как ее структурное подразделение или как муниципальная организация.

В связи с этим органы местной администрации (как структурные подразделения местной администрации, так и муниципальные организации) нужно рассматривать как одно организационное целое, как единый орган публичной власти. Исходя из данных положений, работник муниципальной организации, также по природе своих должностных обязанностей, одновременно является де-факто работником исполнительно-распорядительного органа муниципального образования и участвует в публичном управлении наравне с муниципальными служащими.

В противном случае данная дифференциация в правах и ограничениях между муниципальным служащим и работником муниципальной организации нарушает фундаментальный принцип

<sup>1</sup> О противодействии коррупции : федер. закон от 24 дек. 2008 г. № 273-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2008. № 52. Ст. 6228.

обеспечения единства национального законодательства, легитимируя коррупционные явления в публичной службе до статуса официальных отношений одним должностным лицам, одновременно присваивая статус запретов и ограничений, что непосредственно противоречит задекларированному законодателем в п. 6 ст. 7 закона по противодействию коррупции стремлениям по унификации прав государственных и муниципальных служащих, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности глав муниципальных образований, муниципальные должности, а также установленным для указанных служащих и лиц ограничениям, запретам и обязанностям<sup>1</sup>.

При этом трудовые отношения носят постоянный характер и могут заключаться на неопределенный срок, что провоцирует конфликт интересов в течение всего срока действия трудового договора. Важно понимать, что конфликт интересов по своей природе носит ситуативный, эпизодический характер, возникающий в определенный момент, время наступления которого невозможно спрогнозировать, тем самым являясь разновидностью коррупционного риска. Но если ситуация, при которой возник конфликт интересов, носит хронический характер (постоянный, условно постоянный, неоднократно повторяющийся в течение всего срока исполнения полномочий), то возникновение такой ситуации в принципе должно быть пресечено изначально охранительными функциями закона, с наложением тех или иных запретов и ограничений.

С нашим мнением согласны и другие ученые. М. В. Федоров в своей работе буквально пишет следующее: «Поскольку конфликт интересов имеет перманентный (продолжительный, постоянный) характер, а среди стадий рассматривается предконфликтная – стадия согласительных отношений, стадия возникновения противоречия. В первую очередь необходимо постараться упредить (предупредить; определить) возможность возникновения конфликта интересов уже на этой стадии» [14, с. 71]. Таким образом, антикоррупционные нормы должны пребывать в постоянном действии в отношении априори недопустимых описанных выше причин возникновения конфликта интересов. Очевидно, что если бы государственным и муниципальным служащим не было запрещено заниматься коммерческой деятельностью, то причин проявления конфликта интересов было бы намного больше.

<sup>1</sup> О противодействии коррупции : федер. закон от 24 дек. 2008 г. № 273-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2008. № 52. Ст. 6228.

Мы считаем, что муниципальный депутат не может быть одновременно работником муниципальной организации, тем более быть органом ее управления, как муниципальный служащий, в соответствии с положением п. 2 ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 25-ФЗ<sup>2</sup>, не вправе замещать должность муниципальной службы в случае избрания или назначения на муниципальную должность. Статья 12.5 закона № 273-ФЗ, дающая право установления иных запретов, ограничений муниципальными нормативными правовыми актами для лиц, замещающих муниципальные должности, как показывает практика, не используется на муниципальном уровне в отношении муниципальных депутатов ввиду ее диспозитивности, а также молчаливого одобрения местными администрациями и представительными органами неформальной инкорпорированности друг в друга. Подобное введение руководителей муниципальных организаций депутатами в представительные органы выгодно обеим сторонам конфликта интересов.

Не стоит забывать, что основополагающая концепция деятельности органов местного самоуправления опирается на принцип разграничения полномочий представительного органа с полномочиями исполнительных органов муниципалитета, а также на создание системы «сдержек и противовесов» во взаимоотношениях с местной администрацией и главой муниципального образования. В случаях нарушения данной архитектуры организации местной власти, как отмечает Е. Ю. Тихалева, при слабой представительной власти исполнительный орган может быть полностью выведен из-под ее контроля. Отсутствие принципа разделения властей может привести и к еще одной негативной тенденции – усилению или полному доминированию представительного органа местного самоуправления, совмещающего исполнительные и контрольные функции [13, с. 123]. Поддерживая ее мнение, мы согласны с позицией других правоведов, что для эффективной деятельности разные уровни публичной власти должны конкурировать между собой при реализации конкретных полномочий и вся система муниципальной власти должна действовать как единое целое [16, с. 161].

В связи с этим, на наш взгляд, для пресечения возникновения конфликта интересов в законе о противодействии коррупции необходимо установить императивный запрет муниципальным депутатам быть работниками муниципальных организаций муниципалитета, членами пред-

<sup>2</sup> О муниципальной службе в Российской Федерации : федер. закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

ставительного органа которого являются они. Состав понятия «личная заинтересованность» мы предлагаем дополнить еще одним квалифицирующим признаком такой заинтересованности, как трудовые отношения. Мы считаем, что конфликт интересов может развиваться не только в рамках родственных, корпоративных и имущественных отношений, но и в рамках подчиненности (созависимости) с целью сохранения должности либо извлечения иной выгоды вразрез с должностными обязанностями.

В заключение необходимо сказать, что на сегодняшний день публичные отношения не стоят на месте, их многообразие и усложнение за последнее время требуют нового взгляда на понятие и сущность конфликта интересов, который должен адаптироваться под современные условия и вызовы в борьбе с различными проявлениями коррупции. Формы проявления коррупции многогранны и обуславливаются субъективными и объективными фактами, могут не всегда быть зафиксированы нормами права для возможности ее пресечения и выявления. В связи с этим закономерно отмечается, что все проблемы и сложности реализации и развития антикоррупционных мер присущи конфликту интересов [9, с. 27].

По нашему мнению, антикоррупционное законодательство в полной мере распространяется на весьма ограниченный круг лиц, что позволяет достаточно легко обходить законодательную норму о конфликте интересов муниципальными депутатами. Субъектный состав участников конфликта интересов больше ориентирован на государственных и муниципальных служащих, в то время как муниципальные депутаты, имеющие потенциальную подверженность вовлечения в свете обозначенных в статье проблем в конфликтные ситуации, из сферы регулирования конфликта в определенных аспектах выпадают. Несмотря на то что в федеральном законе о противодействии коррупции правовой статус муниципального депутата постепенно обогащается обязанностями, ограничениями и запретами, справедливо вытекающими из современной необходимости в профилактике коррупционных правонарушений, такая трансформация не берет во внимание все нюансы осуществления публичных правоотношений на уровне местного самоуправления и остается не в приоритете у законодателя.

Определение наличия конфликта интересов является немаловажным аспектом в повышении эффективности деятельности представительных органов муниципальных образований, а минимизация случаев их возникновения должна иметь приоритетный характер, так как

возникающие последствия дискредитируют институт местного самоуправления. Безусловно, в таких случаях страдает конечный потребитель (избиратель), депутатская деятельность не способствует решению вопросов населения и направлена исключительно на сохранение депутатского статуса как гарантии получения личной выгоды. 52

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Андреев И. С. Соотношение унификации и дифференциации антикоррупционного регулирования в отношении публичных должностных лиц // Право и политика. 2021. № 2. С. 46–60. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=44832480> (дата обращения: 31.05.2021).
2. Горбатова М. А. К вопросу о понятии и сущности конфликта интересов в сфере государственного управления // Приднепровский научный вестник. 2017. Т. 5, № 1. С. 31–33.
3. Зайков Д. Е. Правовой институт конфликта интересов: специфика применения к работникам военных организаций // Право в вооруженных силах – военно-правовое обозрение. 2016. № 1 (223). С. 5–12.
4. Ишеков К. А., Дорогин Р. В. Конфликт интересов в сфере государственного управления: актуальные вопросы теории и практики правового регулирования // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2020. № 3 (40). С. 155–161.
5. Капинус О. С. Правовые проблемы предупреждения конфликта интересов в системе государственного управления // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 3 (70). С. 15–19.
6. Кобец Е. А., Павлов А. Ю. Понятие и сущность трудовых отношений // Инновационная наука. 2016. № 9 (21). С. 134–136.
7. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование : науч.-практ. пособие / Т. С. Глазирин [и др.] ; отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М. : ИН-ФРА-М, 2016. 223 с.
8. Костюк О. Н. О соотношении понятий «Конфликт интересов» и «Коррупция» на государственной службе Российской Федерации // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. 2012. 4 (70). С. 29–34.
9. Михайлов В. И. Конфликт интересов: вопросы этики и совершенствования законодательного оформления // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 3 (70). С. 26–31.
10. Осетров С. А. Антикоррупционные гарантии конституционных принципов народного представительства в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9 (82). С. 87–93.
11. Рогожина С. Г., Щербинина Н. С., Лазаренко Т. В. Понятие «Конфликт интересов» в Российском законодательстве // The Scientific Heritage. 2021. № 63. С. 10–14.
12. Савченко М. С., Верхогляд А. С. К вопросу о понятии правового статуса депутата представительного органа власти // Философия права. 2014. № 2 (63). С. 48–50.
13. Тихалева Е. Ю. Проблемные вопросы разграничения компетенции между органами местного самоуправления муниципального образования // Вестник Владимирского юридического института. 2011. 2 (9). С. 121–127.
14. Федоров М. В. Конфликт интересов как социально-правовой феномен // Право и государство: теория и практика. 2020. № 2 (182). С. 70–73.
15. Хорунжий С. С. Афилированность как условие возникновения конфликта интересов в публично-правовой сфере // Мониторинг правоприменения. 2016. № 1 (18). С. 67–71.
16. Шустов В. Г. Муниципальная власть от легитимности к эффективности // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1. Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. 2014. № 2 (139). С. 156–161.

## REFERENCES

1. Andreechev I.S. Sootnoshenie unifikatsii i differentsiatsii antikorrupcionnogo regulirovaniya v otnoshenii publichnykh dolzhnostnykh lits. [Correlation of unification and differentiation of anti-corruption regulation in relation to public officials]. *Pravo i politika* [Law and Politics], 2021, no. 2, pp. 46-60. (in Russian). Available at: <https://elibrary.ru/item.asp?id=44832480> (date of access: 31.05.2021).
2. Gorbatova M.A. On the question of the concept and essence of the conflict of interests in the sphere of public administration [On the question of the concept and essence of the conflict of interests in the sphere of public administration]. *Pridneprovskii nauchnyi vestnik* [Pridneprovsky scientific Bulletin], 2017, vol. 5, no. 1, pp. 31-33. (in Russian).
3. Zaikov D.E. Pravovoye institut konflikta interesov: spetsifika primeneniya k rabotnikam voennykh organizatsii [Legal Institute of conflict of interests: specifics of application to employees of military organizations]. *Pravo v vooruzhennykh silakh – voenno-pravovoe obozrenie* [Law in the Armed Forces – Military-Legal Review], 2016, no. 1 (223), pp. 5-12. (in Russian).
4. Ishkev K.A. Konflikt interesov v sfere gosudarstvennogo upravleniya: aktualnye voprosy teorii i praktiki pravovogo regulirovaniya [Conflict of interests in public administration: current issues of theory and practice of legal regulation]. *Vestnik Sibirskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii* [Bulletin of the Siberian Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia], 2020, no. 3 (40), pp. 155–161. (in Russian).
5. Kapinus O.S. Pravovoye problemy predstavleniya konfliktov interesov v sisteme gosudarstvennogo administratsii [Legal problems of preventing conflicts of interests in the system of state administration]. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya* [Journal of Foreign Legislation and Comparative Law], 2018, no. 3 (70), pp. 15-19. (in Russian).
6. Kobets E.A., Pavlov A.Yu. Ponyatie i sushchnost' trudovykh otnoshenii [The concept and essence of labor relations]. *Innovatsionnaya nauka* [Innovative Science], 2016, no. 9 (21), pp. 134-136. (in Russian).
7. *Konflikt interesov na gosudarstvennoi i munitsipal'noi sluzhbe, v deyatelnosti organizatsii: prichiny, predotvrashchenie, uregulirovaniye: nauch.-prakt. posobie* [Conflict of interests in the state and municipal service, in the activities of organizations: causes, prevention, settlement: scientific and practical. manual]. Moscow, INFRA-M Publ., 2016. 223 p. (in Russian).
8. Kostyuk O.N. O sootnoshenii ponyatij "Konflikt interesov" i "Korrupciya" na gosudarstvennoj sluzhbe Rossijskoj Federatsii [On the relationship between the concepts of "Conflict of interest" and "Corruption" in the civil service of the Russian Federation]. *Zhurnal nauchnykh publikatsij aspirantov i doktorantov* [Journal of scientific publications of postgraduates and doctoral students], 2012, no. 4 (70), pp. 29-34. (in Russian).
9. Mikhailov V.I. Konflikt interesov: voprosy etiki i sovershenstvovaniya zakonodatel'nogo oformleniya [Conflict of interests: questions of ethics and improvement of legislative registration]. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya* [Journal of Foreign Legislation and Comparative Jurisprudence], 2018, no. 3 (70), pp. 26–31. (in Russian).
10. Osetrov S.A. Antikorrupcionnye garantii konstitutsionnykh printsipov narodnogo predstavitel'stva v Rossiiskoi Federatsii [Anti-corruption guarantees of the Constitutional Principles of People's representation in the Russian Federation]. *Aktualnye problemy rossiiskogo prava* [Actual problems of Russian law], 2017, no. 9 (82), pp. 87-93. (in Russian).
11. Rogozhina S.G., Shcherbinina N.S., Lazarenko T.V. Ponyatie "Konflikt interesov" v Rossiiskom zakonodatel'stve [The concept of "Conflict of interests" in Russian legislation]. *The Scientific Heritage*, 2021, no. 63, pp. 10–14. (in Russian).
12. Savchenko M.S., Verkhoglyad A.S. K voprosu o ponyatii pravovogo statusa deputata predstavitel'nogo organa vlasti [On the question of the concept of the legal status of a deputy of a representative authority]. *Filosofiya prava* [Philosophy of law], 2014, no. 2 (63), pp. 48-50. (in Russian).
13. Tikhaleva E.Yu. Problemnye voprosy razgranicheniya kompetentsii mezhdu organami mestnogo samoupravleniya munitsipal'nogo obrazovaniya [Problematic issues of differentiation of competence between local self-government bodies of a municipality]. *Vestnik Vladimirsikogo yuridicheskogo instituta* [Bulletin of the Vladimir Law Institute], 2011, no. 2 (9), pp. 121-127. (in Russian).
14. Fedorov M.V. Konflikt interesov kak sotsial'no-pravovoi fenomen [Conflict of interests as a social and legal phenomenon]. *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika* [Law and the State: theory and practice], 2020, no. 2 (182), pp. 70-73. (in Russian).
15. Khorunzhii S.S. Affilirovannost' kak uslovie vozniknoveniya konflikta interesov v publichno-pravovoi sfere [Affiliation as a condition for the emergence of a conflict of interests in the public-legal sphere]. *Monitoring pravoprimeneniya* [Monitoring of enforcement], 2016, no. 1 (18), pp. 67-71. (in Russian).
16. Shustov V.G. Munitsipal'naya vlast' ot legitimnosti k effektivnosti [Municipal government from legitimacy to efficiency]. *Vestnik Adygeiskogo gosudarstvennogo universiteta* [Bulletin of the Adygea State University], 2014, no. 2 (139), pp. 156-161. (in Russian).

Статья поступила в редакцию 08.09.2021; одобрена после рецензирования 12.11.2021; принята к публикации 01.12.2021

Received on 08.09.2021; approved on 12.11.2021; accepted for publication on 01.12.2021

**Шишкин Сергей Иванович** – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного права и теории права, Юридический институт, Иркутский государственный университет (Россия, 664003, г. Иркутск, ул. К. Маркса, 1), ORCID: 0000-0003-4498-8631, e-mail: shishkin1957@rambler.ru

**Shishkin Sergei Ivanovich** – Doctor of Law, Professor, Department of Constitutional Law and Legal Theory, Law Institute, Irkutsk State University (1, K. Marx st., Irkutsk, 664003, Russian Federation), ORCID: 0000-0003-4498-8631, e-mail: shishkin1957@rambler.ru

**Михеев Александр Викторович** – магистрант кафедры конституционного права и теории права, Юридический институт, Иркутский государственный университет (Россия, 664003, г. Иркутск, ул. К. Маркса, 1), ORCID: 0000-0002-9908-1618, ResercherID: ABD-1824-2021, e-mail: sfera0707@mail.ru

**Mikheev Aleksandr Viktorovich** – Master's Student, Department of Constitutional Law and Legal Theory, Law Institute, Irkutsk State University (1, K. Marx st., Irkutsk, 664003, Russian Federation), ORCID: 0000-0002-9908-1618, ResercherID: ABD-1824-2021, e-mail: sfera0707@mail.ru