

С. А. Осетров*

Антикоррупционные гарантии конституционных принципов народного представительства в Российской Федерации

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы реализации института конфликта интересов в депутатской деятельности в качестве гарантии конституционных принципов народного представительства. Автор исследует последствия неисполнения депутатом обязанности по предотвращению конфликта интересов. Действующее законодательство содержит ряд противоречий в части установления санкций за непредотвращение конфликта интересов. В статье содержатся предложения по совершенствованию процедуры прекращения полномочий депутатов в связи с наличием конфликта интересов.

Ключевые слова: народное представительство, конфликт интересов, противодействие коррупции, публичная власть, депутат.

DOI: 10.17803/1994-1471.2017.82.9.087-093

Одной из основ конституционного строя Российской Федерации является принцип суверенитета народа, реализуемый как в форме непосредственного осуществления народом своей власти, так и посредством институтов представительной демократии. Наиболее часто используемая форма осуществления народом своей власти — «через органы государственной власти и органы местного самоуправления», в ряду которых особое место занимают представительные органы, формируемые на выборной основе и состоящие из депутатов.

Из теории народного представительства следует, что избираемые в состав представительных органов депутаты должны обеспечить реализацию воли народа в процессе осуществления публичной власти. Однако в этом зача-

стную и возникает основная проблема — какие механизмы должны обеспечить (гарантировать) реализацию воли народа народными представителями. Еще К. П. Победоносцев относительно идеи народного представительства и механизма ее реализации отмечал, что этот механизм мог бы успешно действовать, когда бы доверенные от народа лица устранились вовсе от своей личности, когда бы представителями народа были избираемы лица, способные уразуметь в точности и исполнять добросовестно данную им и математически точно выраженную программу действий. Вместо этого народные представители руководствуются собственным произвольным усмотрением или расчетом¹.

Таким образом, система народного представительства, базирующаяся на конституционных

¹ См.: Победоносцев К. П. Сочинения. СПб. : Наука, 1996. С. 284—285.

© Осетров С. А., 2017

* Осетров Сергей Анатольевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и административного права Самарского национального исследовательского университета имени академика С. П. Королева
sergey-lupus@mail.ru
443086, Россия, г. Самара, Московское ш., д. 34

принципах суверенитета народа, нуждается в определенных гарантиях, среди которых важную роль занимают антикоррупционные гарантии, призванные минимизировать коррупционные риски и обеспечить открытость личных интересов народных представителей в процессе осуществления ими своей деятельности.

Реализация данной гарантии народного представительства осуществляется посредством внедрения в отечественное законодательство института конфликта интересов.

С принятием Федерального закона от 5 октября 2015 г. № 285-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов»² институт конфликта интересов получил свое распространение, в том числе в отношении корпуса народных представителей — депутатов.

Вышеуказанным Федеральным законом внесены изменения в ст. 12.1 Федерального закона «О противодействии коррупции»³ (ч. 4.1), предусматривающие, что лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, обязаны сообщать о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов. К числу государственных должностей (муниципальных должностей) относятся и должности депутатов различных уровней. Однако действующее законодательство не содержит однозначных последствий непринятия депутатом мер по урегулированию конфликта интересов.

Так, ч. 5 ст. 12.1 Федерального закона «О противодействии коррупции» содержит бланкетную

норму о том, что неисполнение обязанности по урегулированию конфликта интересов влечет привлечение к ответственности, предусмотренной федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными нормативными актами РФ. При этом ст. 13.1 Федерального закона «О противодействии коррупции» предусмотрена конкретная санкция в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия в случае непринятия лицом мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого оно является.

Таким образом, в Федеральном законе «О противодействии коррупции» имеется коллизия в отношении привлечения к ответственности лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, включая депутатов — либо применяется норма об ответственности, предусмотренная ст. 13.1 Федерального закона «О противодействии коррупции» (общий порядок), либо в соответствии с ч. 5 ст. 12.1 указанного законодательного акта должны применяться нормы об ответственности, содержащиеся в отраслевом законодательстве, регламентирующем статус депутатов (специальный порядок).

Если обратиться к нормотворческой практике, то, в частности, ч. 2.2 ст. 6 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»⁴ (далее — Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации...») определено, что депутат Государственной Думы при наличии оснований и в порядке, которые определяются соответствующей палатой Федерального Собрания РФ, обязаны сообщать в соответствующую комиссию Государственной Думы по контролю за достоверностью сведений о доходах о возникновении личной заинтересованности при осуществлении своих полномочий. Для депутатов Государственной Думы данный порядок определен постановлением Государственной Думы от 21 июня

² СЗ РФ. 2015. № 41. Ст. 5639.

³ СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 6228.

⁴ СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3466.

2016 г. № 9313-6 ГД⁵. Вместе с тем данным постановлением не урегулированы последствия нарушения требований по предотвращению или урегулированию конфликта интересов.

В статье 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации...», которая определяет перечень оснований и процедуру для досрочного прекращения полномочий депутата Государственной Думы, также не содержится норм о возможности досрочного прекращения мандата депутата Государственной Думы в связи с непредотвращением конфликта интересов. Наряду с этим в ч. 9 ст. 10 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации...» предусмотрена отсылочная норма о том, что ответственность за нарушение депутатом Государственной Думы Федерального Собрания РФ ограничений, запретов и обязанностей, установленных федеральными конституционными законами, указанным Федеральным законом и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции, устанавливаются федеральными законами и постановлениями палат Федерального Собрания РФ.

Таким образом, несмотря на наличие в Федеральном законе «О противодействии коррупции» положений, распространяющихся на всех лиц, замещающих государственные должности, об обязанности урегулировать конфликт интересов, а также санкциях в виде освобождения от должности за неисполнение соответствующей обязанности, данные нормы не нашли своего прямого отражения в Федеральном законе «О статусе члена Совета Федерации...», что во многом обесценивает установленную для депутатов Государственной Думы обязанность по уведомлению о наличии конфликта интересов и урегулированию конфликта интересов.

Правда, Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации...» все же предусматривает возможность досрочного прекращения полномочий в связи с нарушением отдельных антикоррупционных обязанностей, связанных с конфликтом интересов. Частью 5 ст. 4 указанного Федерального закона установлено досроч-

ное прекращение полномочий депутата Государственной Думы в случае участия депутата в деятельности по управлению хозяйственным обществом или иной коммерческой организацией, осуществления предпринимательской или иной оплачиваемой деятельности, кроме научной, преподавательской и творческой, в случае открытия (наличия) счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами.

Следует отметить, что оценка законности соответствующим положениям Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации...» была дана Конституционным Судом РФ (постановление от 27 декабря 2012 г. № 34-П⁶), который отметил, что, в частности, запрет для депутатов Государственной Думы на осуществление иной оплачиваемой деятельности преследует правомерную цель по исключению конфликта интересов и гарантированию статуса депутата как представителя всего российского народа, а не отдельных граждан. Конституционный Суд РФ особо отмечает, что в современных российских условиях данный запрет приобретает особую актуальность в связи с острой необходимостью предотвратить сращивание политической власти и бизнеса как питательную почву для коррупции и других злоупотреблений депутатскими полномочиями, подрывающих принципы юридического равенства и верховенства права и в конечном счете представляющих угрозу конституционному строю России в целом.

С учетом этого можно констатировать следующую проблематику применения института конфликта интересов в отношении депутатов Государственной Думы. Ряд ограничений, связанных с конфликтом интересов (в частности, осуществление предпринимательской деятельности), имеют четкий нормативно выраженный запрет и должную санкцию в виде досрочного прекращения полномочий, однако потенциа-

⁵ СЗ РФ. 2016. № 26. Ст. 3946.

⁶ СЗ РФ. 2013. № 1. Ст. 78.

ный конфликт интересов в силу многоплановости депутатской деятельности этим не исчерпывается. В то же время в отношении депутата Государственной Думы для конфликта интересов, выходящего за пределы запретов, установленных ст. 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации...», непосредственной санкции не установлено. Исходя из этого, федеральному законодателю необходимо установить конкретную санкцию за невыполнение депутатом Государственной Думы обязанности по предотвращению и урегулированию конфликта интересов⁷.

Вместе с тем проблему в данном случае составляет и нормативный механизм применения санкции в виде досрочного прекращения мандата депутата. В отличие от применения данной меры в отношении «неполитического чиновничества», принятие подобного рода решений в отношении депутатов со стороны соответствующих законодательных (представительных) органов имеет (может иметь) политическую составляющую, особенно в условиях доминирования определенных политических групп в составе представительных органов. Ряд отечественных конституционалистов по этому поводу высказывают серьезную обеспокоенность⁸. Как отмечает Конституционный Суд России в постановлении от 27 декабря 2012 г. № 34-П, соответствующие негативные последствия в виде досрочного прекращения полномочий депутата Государственной Думы представляют собой, по сути, специальную меру конституционно-правовой ответственности — депутат лишается мандата вследствие нарушения запрета. В этой связи такая мера является способом восстановления конституционной законности, носит правообеспечительный характер.

Поддерживая в целом подход органа конституционного контроля, все же стоит скон-

центрироваться не на самой идее возможного досрочного прекращения полномочий депутата в тех или иных ситуациях конфликта интересов, а на механизме досрочного прекращения полномочий.

Конституционный Суд РФ в вышеуказанном постановлении отмечает, что процедура досрочного прекращения полномочий предполагает установление и тщательную проверку фактов, выяснение всей совокупности обстоятельств и оценку собранных доказательств, их достаточности для разрешения вопроса о том, нарушен ли депутатом Государственной Думы запрет, влекущий прекращение депутатских полномочий. Факты и обстоятельства, свидетельствующие о наличии несовместимости депутатского мандата с другой оплачиваемой деятельностью, заниматься которой депутат Государственной Думы не имеет права, должны быть подтверждены в том числе документально, с соблюдением критериев правовой определенности, объективности и достоверности. При этом как заседания комитета (комиссии) Государственной Думы, так и заседание палаты по вопросу о прекращении полномочий депутата Государственной Думы должны быть организованы и проводиться на основе общих принципов демократических правовых процедур, в том числе принципа *audiatur et altera pars*, предполагающего обязанность выслушать депутата, дать ему возможность изложить свою позицию по существу рассматриваемого вопроса, привести аргументы и представить доказательства в обоснование своей позиции. Соответственно, депутат Государственной Думы, в отношении которого инициирован данный вопрос, должен быть своевременно информирован о времени и месте проведения заседания.

Подобные принципы и методология реализации самостоятельной правовой про-

⁷ В частности, в целях исключения неопределенности в вопросе об ответственности депутата Государственной Думы за неисполнение обязанности по урегулированию конфликта интересов возможно внесение соответствующих изменений в ч. 9 ст. 10 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», которые установили бы конкретную санкцию за данное нарушение.

⁸ См.: Лукьянова Е. А. Депутатские риски (некоторые вопросы современной трансформации статуса депутата парламента) // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 34—39.

цедуры не присущи законодательной ветви власти. Государственная Дума сформирована и функционирует на партийной основе, и в основе принимаемых ею решений лежит политическая составляющая. Следовательно, для реализации рассматриваемой процедуры требуются гарантии «деполитизации» принимаемых решений. К ним можно отнести универсальное средство — внедрение в данную процедуру элементов «судебного участия». Именно такой вариант в полной мере соответствовал бы тем характеристикам правовой процедуры досрочного прекращения полномочий, которые обозначены Конституционным Судом РФ в постановлении от 27 декабря 2012 г. № 34-П. Для этого необходимо предусмотреть в Федеральном законе «О статусе члена Совета Федерации...» норму о том, что наличие признаков конфликта интересов должно устанавливаться именно в судебном порядке.

Таким образом, с точки зрения обеспечения баланса частных и публичных интересов необходимо ввести принцип «двух ключей» для принятия решения о досрочном прекращении полномочий депутата: предварительное «заключение» со стороны Верховного Суда РФ или Конституционного Суда РФ о наличии оснований для досрочного прекращения полномочий и дальнейшее юридическое решение палаты о досрочном прекращении полномочий. При этом отказ палаты в лишении мандата необходимо сделать окончательным, не подлежащим обжалованию в судебном порядке ввиду того, что право обжалования предоставляет серьезные возможности для злоупотреблений и может использоваться для диффамации депутата.

Резюмируя вышеизложенное, можно отметить, что, несмотря на различные юридические недостатки института досрочного прекращения полномочий в связи с наличием конфликта интересов в отношении депутатов Государственной Думы, в целом данный институт благодаря правовым позициям Конституционного Суда РФ получил определенный импульс и параметры развития, чего нельзя сказать о возможности применения данного института в отношении

депутатов представительных органов нижестоящих уровней власти.

Полагаем, что правовые позиции Конституционного Суда РФ относительно содержания и последствий возникновения конфликта интересов в отношении депутатов нижестоящих уровней власти в целом также применимы с точки зрения необходимости обеспечения гарантий статуса депутата при реализации соответствующей процедуры.

При этом важно обратить внимание на то, что, несмотря на универсальный характер законодательного подхода к систематизации института конфликта интересов, на региональном и местном уровне статус депутата серьезно отличается от статуса депутата Государственной Думы. Это обусловлено тем, что депутаты Государственной Думы осуществляют свои полномочия на профессиональной постоянной основе, в то время как значительная часть депутатов нижестоящих уровней осуществляет полномочия депутата без отрыва от основной деятельности.

Не углубляясь в теоретические подходы относительно различных моделей законодательного конструирования статуса парламентария, можно констатировать, что фактически это приводит к тому, что многие депутаты на местном и региональном уровне нередко являются директорами различного рода государственных и муниципальных учреждений, выступают подрядчиками в рамках системы государственного и муниципального заказа (не в личном качестве, но в качестве выгодоприобретателей коммерческой деятельности различных компаний), получателями бюджетных средств в иных качествах. Поэтому депутаты, являющиеся носителями публичного интереса, призванные обеспечить представительство российского народа в системе реализации публичной власти, могут стать проводниками и частных интересов, которые не всегда носят позитивный характер с точки зрения выполняемых депутатами задач.

Судьи Конституционного Суда РФ К. В. Арановский и С. Д. Князев убедительно указывают на то, что отказ парламентариям в профессиональном статусе чреват серьезными рисками конфликта интересов народного представительства с «нуждами» основной (оплачиваемой)

деятельности⁹. В этих случаях особенно актуальным становится обеспечение прозрачности их деятельности и выполнения требований по предотвращению и урегулированию конфликта интересов как формы гармонизации частных и публичных интересов¹⁰.

В заключение необходимо отметить, что институт конфликта интересов в отношении депутатов всех уровней власти только начал свое формирование. Применительно к депутатской деятельности конфликт интересов может отличаться по формам выражения от конфликта интересов в системе реализации исполнительной

власти¹¹, что может потребовать корректировки соответствующих законодательных формул, обращения к морально-этической стороне реализации депутатами представительских функций, однако этот процесс весьма важен для обеспечения конституционных принципов народного представительства, поддержания уровня доверия к народным представителям, а равно обеспечения определенного уровня управленческой культуры народных представителей, что должно позитивно отразиться на эффективности принимаемых законодательными (представительными) органами решений¹².

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Арановский К. В., Князев С. Д. Конституционный Суд России об условиях профессионального замещения депутатских мандатов в субъектах Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. — 2015. — № 2.
2. Колосова Н. М. Лоббизм и коррупция // Журнал российского права. — 2014. — № 2.
3. Комарова В. В. Возможна ли правовая ответственность за нарушение морально-этических норм в деятельности представительной власти муниципального уровня? // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. — 2014. — № 11.
4. Лукьянова Е. А. Депутатские риски (некоторые вопросы современной трансформации статуса депутата парламента) // Конституционное и муниципальное право. — 2012. — № 9.
5. Победоносцев К. П. Сочинения. — СПб. : Наука, 1996.
6. Полянский В. В. Конституционные пределы модернизации системы публичной власти в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. — 2008. — № 12.

Материал поступил в редакцию 26 апреля 2017 г.

⁹ См.: Арановский К. В., Князев С. Д. Конституционный Суд России об условиях профессионального замещения депутатских мандатов в субъектах Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 2. С. 16—21.

¹⁰ См.: Полянский В. В. Конституционные пределы модернизации системы публичной власти в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 12.

¹¹ Необходимо отметить, что уведомление о конфликте интересов для депутата может стать формой легализации лоббистской деятельности (см. подробнее: Колосова Н. М. Лоббизм и коррупция // Журнал российского права. 2014. № 2).

¹² См. подробнее: Комарова В. В. Возможна ли правовая ответственность за нарушение морально-этических норм в деятельности представительной власти муниципального уровня? // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2014. № 11. С. 507—510.

ANTI-CORRUPTION GUARANTEES OF THE CONSTITUTIONAL PRINCIPLES OF THE PEOPLE'S REPRESENTATION IN THE RUSSIAN FEDERATION

OSETROV Sergey Anatolevich — PhD in Law, Professor of the Department of State and Administrative Law at the Korolev Samara National Research University
sergey-lupus@mail.ru
443086, Russia, Samara, Moskovskoe sh., 34

Review. *The article deals with the issues of implementation of the concept of conflict of interests in parliamentary activities as a guarantee of constitutional principles of the people's representation. The author examines the consequences of the parliamentarian's failure to perform the duty to prevent conflicts of interest. Existing legislation contains a number of contradictions concerning the imposition of sanctions for the failure to prevent conflict of interest. The article contains proposals to improve the procedure for terminating powers of parliamentarians due to the conflict of interest.*

Keywords: *People's representation, conflict of interest, fight against corruption, public authority, parliamentarian.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Aranovskij K. V., Knjazev S. D. Konstitucionnyj Sud Rossii ob uslovijah professional'nogo zameshhenija deputatskih mandatov v sub#ektah Rossijskoj Federacii // Zhurnal konstitucionnogo pravosudija. — 2015. — № 2.
2. Kolosova N. M. Lobbizm i korrupcija // Zhurnal rossijskogo prava. — 2014. — № 2.
3. Komarova V. V. Vozmozhna li pravovaja otvetstvennost' za narushenie moral'no-jeticheskikh norm v dejatel'nosti predstavitel'noj vlasti municipal'nogo urovnja? // Mezhdunarodnyj zhurnal prikladnyh i fundamental'nyh issledovanij. — 2014. — № 11.
4. Luk'janova E. A. Deputatskie riski (nekotorye voprosy sovremennoj transformacii statusa deputata parlamenta) // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. — 2012. — № 9.
5. Pobedonoscev K. P. Sochinenija. — SPb. : Nauka, 1996.
6. Poljanskij V. V. Konstitucionnye predely modernizacii sistemy publichnoj vlasti v Rossijskoj Federacii // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. — 2008. — № 12.