

DOI: 10.12731/2218-7405-2013-10-3

УДК 342.534

**ЗАКОН О КОНФЛИКТЕ ИНТЕРЕСОВ КАК СПОСОБ
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В ПАРЛАМЕНТЕ
(ОПЫТ СТРАН ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ)**

Лазарева М.Н., Забалуева О.Е.

Статья выполнена в рамках Мероприятия № 40 «Программы развития деятельности студенческих объединений федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Московская государственная юридическая академия имени О.Е. Кутафина» на 2012-2013 годы».

Авторы анализируют правила несовместимости, имущественные и иные ограничения в деятельности депутатов, закрепленные в действующих конституциях стран Центральной и Восточной Европы. Основное внимание в статье уделено нормам Закона Чешской Республики о конфликте интересов 2006 г. и сопоставлению их с соответствующим российским законодательством. Выделяются сходные и особенные черты между правилами двух стран. Большое практическое значение имеет система санкций за нарушение депутатами имущественных запретов, а также пределы парламентского иммунитета. Достоинством чешского закона, по мнению авторов, является наличие штрафов за несоблюдение обязанностей членами парламента.

Ключевые слова: парламент; коррупция; конфликт интересов; Восточная Европа.

ACT ON CONFLICT OF INTERESTS AS A WAY OF COUNTERACTION OF CORRUPTION IN PARLIAMENT (EXPERIENCE OF EAST EUROPEAN COUNTRIES)

Lazareva M.N., Zabalueva O.A.

This article was prepared within the Action number 40 of the "Program for development of student organizations at the federal state budget educational institution of high professional education "Moscow State Law Academy named after O.E. Kutafin", 2012-2013".

The authors analyze the rules of incompatibility, property and other restrictions in the activity of deputies established in the current constitutions of Central and Eastern Europe countries. The main attention is paid to the norms of Act of Czech Republic on conflict of interests, 2006 and to comparison with the relevant Russian legislation. There are some similarities and special features distinguished between the rules of two countries. The system of sanctions for violation of the deputy's restrictions has a great practical importance, as well as the limits of parliamentary immunity. The advantage of the Czech law, according to the authors, is presence of fines for failure to comply with the duties of a member of parliament.

Keywords: parliament; corruption; conflict of interests; Eastern Europe.

Борьба с коррупцией является приоритетным направлением современной государственно-правовой политики в Российской Федерации. Чаще всего речь идет о контроле и ограничениях для должностных лиц органов исполнительной власти, для государственных служащих. Однако события последних двух лет показали, что не меньшую актуальность этот вопрос имеет применительно к деятельности депутатов парламентов. Объективности и беспристрастности в работе парламентариев способствуют несколько принципов: неизбираемость, несовместимость, исключение конфликта интересов.

Неизбираемость можно представить как ограничение пассивного избирательного права для лиц, занятых на государственной службе. Несовместимость должностей, в свою очередь, является ограничением для уже избранных депутатов. Если обратиться к конституциям стран Центральной и Восточной Европы, то можно заметить, что неизбираемость почти не встречается в конституционных текстах [1]. Исключением служит ст. 69 Конституции Республики Албании 1998 г., перечисляющая более десяти должностей, обладатели которых не могут быть кандидатами и избираться депутатами без ухода со своих должностей (судьи, прокуроры, полицейские, военнослужащие и т.д.). Общий запрет на избрание для государственных служащих содержит Конституция Республики Болгарии 1991 г. (ст. 65). В российском избирательном праве понятием «неизбираемость» не пользуются и говорят лишь о несовместимости должностей [2, с. 213].

Напротив, нормы о несовместимости должностей для депутатов центральных парламентов имеются практически во всех конституциях стран Восточной Европы. Здесь действует правило, согласно которому парламентарии не могут занимать других публично-властных должностей, кроме поста члена правительства (ст. 70 Конституции Албании, ст. 68 Конституции Болгарии, ст. 60 Конституции Литвы, ст. 103 Конституции Польши, ст. 68 Конституции Румынии, ст. 77 Конституции Словакии, ст. 64 Конституции Эстонии). Это исключение можно объяснить большой распространенностью парламентской формы правления и смешанной формы правления с доминированием парламента в рассматриваемых странах.

Понятие «конфликт интересов» в отечественном законодательстве употребляется прежде всего применительно к государственной службе. Об этом говорит ст. 19 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а также ст. 27 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» и ст. 10 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О

противодействию коррупции». Под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность должностного лица (выражающаяся в возможности получения им каких-либо доходов) может повлиять на надлежащее исполнение им своих должностных обязанностей, что может привести к причинению вреда правам граждан, организаций, общества и государства.

Словосочетание «конфликт интересов» практически не используется восточноевропейскими конституциями, исключение составляет новейшая Конституция Сербии 2006 г., содержащая общую ссылку на закон, призванный определить функции, деятельность и обязанности, которые представляют собой конфликт интересов для депутатов центрального Парламента (ст. 102). Несмотря на это, в других конституциях можно встретить ограничение коммерческой активности народных избранников. Можно процитировать албанскую Конституцию 1998 г.: «Депутаты не могут возглавлять никакую прибыльную деятельность, которая создается за счет средств государства или местной власти, как и обогащаться за их счет» (ст. 70). Другим характерным примером служит ст. 32 Конституции Латвии 1922 г.: «Член Сейма не может ни сам, ни на имя другого лица получать заказы и концессии от государства». Близкая по содержанию норма имеется в польской Конституции 1997 г. (ст. 107). Согласно литовской Конституции 1992 г., обязанности депутата несовместимы с работой в предпринимательских, коммерческих и других частных учреждениях или на предприятиях; депутат не может получать никакого иного вознаграждения, за исключением оплаты за творческую деятельность (ст. 60). Об ограничении «иных трудовых доходов», помимо вознаграждения члена Парламента, говорит и Конституция Эстонии 1992 г. В любом случае в конституциях имеется ссылка на специальный закон, призванный подробно урегулировать ограничения для депутатов.

В России в отношении федеральных парламентариев действуют несколько нормативно-правовых актов: Конституция РФ 1993 г. (ст. 97),

Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее – Закон о статусе депутата), Регламенты палат. Не так давно был принят Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (далее – Закон о контроле за расходами) [3]. Для того, чтобы оценить положения этого Закона, хотелось бы остановиться на аналогичном Законе Чешской Республики - Законе № 159/2006 от 16 марта 2006 г. «О конфликте интересов» [4].

Во-первых, чешский Закон оперирует понятием «публичное должностное лицо» (*veřejný funkcionář*), в числе которых прямо называются депутаты Палаты депутатов Парламента Чешской Республики и сенаторы Сената Парламента Чешской Республики (§ 2). У нас в Законе о контроле за расходами трудно понять, распространяет ли он свое действие на парламентариев. В перечне должностей Закон упоминает «государственные должности Российской Федерации, в отношении которых федеральными конституционными законами или федеральными законами не установлен иной порядок осуществления контроля за расходами» (ст. 2). В Законе о статусе депутата депутатский и сенаторский мандат прямо не называется государственной должностью. Косвенно об этом можно судить лишь по названию статьи 2, которая определяет положение члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы «в системе государственных должностей РФ».

Во-вторых, по чешскому Закону, под личным интересом понимается не только получение какого-либо дохода «в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц» (как об этом говорит Закон о противодействии коррупции), но и предотвращение возникновения возможного сокращения имущественной или иной пользы, что весьма практично (§ 3).

В-третьих, российский Закон о статусе депутата содержит довольно

большой перечень условий осуществления депутатом своих полномочий (причем в Законе они помещены после оснований для досрочного прекращения полномочий депутатов, что нельзя признать удачным). Обращает на себя внимание подчеркнутое исключение иностранного влияния на работу российских народных избранников. Закон содержит запрет для парламентариев на вхождение в состав органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций, а также на открытие (наличие) счетов (вкладов), хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами (ст. 4). Более того, преподавательская, научная и иная творческая деятельность депутата не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства (ст. 6).

В-четвертых, по чешскому Закону устанавливается обязанность депутатов отчитываться о доходах и имуществе, если их сумма за год превысила определенную этим Законом цифру (для движимого имущества она, например, составляет 500 000 крон). Кроме того, чешские чиновники должны представлять сведения о невыплаченных финансовых обязательствах, особенно ссудах, кредитах, арендной плате, обязательствах из договора о найме с правом покупки либо о вексельных обязательствах (§ 11). В российском Законе о контроле за расходами проверки проводятся, если расходы должностного лица превысили его доходы за последние три года (ст. 3), что предполагает более протяженный по времени и поэтому усложненный контроль.

В-пятых, санкцией за несоблюдение имущественных запретов по российскому Закону о статусе депутатов является прекращение полномочий депутата Государственной Думы или члена Совета Федерации по решению соответствующей палаты, что является очень серьезной, крайней, мерой воздействия, которую палата не может применять часто (ст. 4). Напротив,

достоинством чешского Закона, на наш взгляд, можно назвать то, что он предусматривает штрафы за нарушение обязанностей публичными должностными лицами (§ 24 - 25). Как известно, финансовое воздействие во многих случаях оказывается весьма эффективным.

Если же говорить об иммунитете депутата, то нельзя не отметить, что в Чехии долгое время парламентарии пользовались беспрецедентной защитой от уголовного преследования. По Конституции 1992 г., если палата Парламента не давала согласия на уголовное преследование депутата, либо сенатора, то оно исключалось навсегда. Понадобились двадцать лет общественных дискуссий и целая серия коррупционных скандалов, чтобы эта статья Конституции была изменена. Сейчас если палата не дает согласие на уголовное преследование парламентария, то ее покровительство действует только на время срока мандата, после истечения которого возможно привлечение к ответственности [5].

Таким образом, коррупционные явления характерны для всех современных государств, на борьбу с ними направлено специальное законодательство. Практическое значение в изучении зарубежного регулирования состоит в возможности использования полезного опыта для нашей страны.

Список литературы

1. В настоящем обзоре использованы тексты шестнадцати восточноевропейских конституций: Албании, Болгарии, Боснии и Герцеговины, Венгрии, Латвии, Литвы, Македонии, Польши, Румынии, Сербии, Словакии, Словении, Хорватии, Черногории, Чехии, Эстонии, доступные на официальных сайтах парламентов этих стран, с последующими изменениями и дополнениями.
2. Парламентский глоссарий / авт.-сост. А.Х. Саидов, Т.Я. Хабриева. М.: Норма, 2008.
3. Собрание законодательства РФ, 10.12.2012, № 50 (ч. 4), ст. 6953.

4. Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů // Официальный сайт Палаты депутатов Парламента Чешской Республики: www.psp.cz (дата посещения: 20.10.2013).

5. Ústavní zákon č. 98/2013 Sb., kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů // Официальный сайт Палаты депутатов Парламента Чешской Республики: www.psp.cz (дата посещения: 20.10.2013).

References

1. In this review we used the texts of sixteen Eastern European constitutions of Albania, Bulgaria, Bosnia and Herzegovina, Hungary, Latvia, Lithuania, Macedonia, Poland, Romania, Serbia, Slovakia, Slovenia, Croatia, Montenegro, Czech Republic, Estonia, available on the official websites of the parliaments of these countries, with amendments.

2. *Parlamentskij glossarij* [Parliamentary Glossary] / avt.-sost. A.H. Saidov, T.Ja. Habrieva. M.: Norma, 2008.

3. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 10.12.2012, № 50 (ch. 4), st. 6953.

4. Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů // Official website of the Chamber of Deputies of the Parliament of Czech Republic: www.psp.cz (accessed October 20, 2013).

5. Ústavní zákon č. 98/2013 Sb., kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů // Official website of the Chamber of Deputies of the Parliament of Czech Republic: www.psp.cz (accessed October 20, 2013).

ДАННЫЕ ОБ АВТОРАХ

Лазарева Марина Николаевна, старший преподаватель, кандидат юридических наук, Северо-Западный институт (филиал) Университета имени

О.Е. Кутафина (МГЮА)

*Северо-Западный институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина
(МГЮА)*

ул. Мира, д. 32, г. Вологда, 160001, Россия

lazareva-mn@yandex.ru

Забалуева Ольга Евгеньевна, студентка 3 курса, Северо-Западный институт
(филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

*Северо-Западный институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина
(МГЮА)*

ул. Мира, д. 32, г. Вологда, Россия

zabolya@yandex.ru

DATA ABOUT THE AUTHORS

Lazareva Marina Nikolaievna, senior lecturer, candidate of legal sciences, North-
West Institute (Affiliate) of University named after O.E. Kutafin (MSLA)

North-West Institute (Affiliate) of University named after O.E. Kutafin (MSLA)

32, Mira street, Vologda, Russia

lazareva-mn@yandex.ru

Zabalueva Olga Evgenievna, student, North-West Institute (Affiliate) of University
named after O.E. Kutafin (MSLA)

North-West Institute (Affiliate) of University named after O.E. Kutafin (MSLA)

32, Mira street, Vologda, Russia

zabolya@yandex.ru

Рецензент:

Кудряшов Е.О., преподаватель, кандидат юридических наук, Северо-Западный
институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)