

УДК 342.5

***ПРОХОРОВ Владимир Николаевич**, аспирант кафедры конституционного и муниципального права юридического института Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова. Автор 12 научных публикаций*

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье рассматривается проблема применения правил об урегулировании конфликта интересов в отношении главы субъекта Российской Федерации. Несоответствие правовых норм, регулирующих правила разрешения конфликта интересов, правовому статусу высшего должностного лица субъекта РФ создает неопределенность, в т. ч. в вопросе отрешения его от должности на данном основании. Автор анализирует понятие конфликта интересов высшего должностного лица субъекта РФ, его сущность и особенности. Под конфликтом интересов понимается ситуация, в которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью главы субъекта РФ и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, что влечет опасность в виде возможности причинения вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства. Автор предлагает направления развития института конфликта интересов, которые будут способствовать его адаптации к правовому статусу высшего должностного лица субъекта РФ, в т. ч. обеспечение контроля со стороны специализированного государственного органа, увеличение возможностей для общественного контроля, формирование специальной комиссии для разрешения конфликтов интересов, закрепление правил и требований самоконтроля для должностного лица. Уточняется состав правонарушения как основания для утраты доверия Президента Российской Федерации, при этом под правонарушением понимается грубое нарушение высшим должностным лицом субъекта РФ правил регулирования конфликта интересов, выражающееся в виновном неприятии высшим должностным лицом мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, влекущего общественную опасность.

Ключевые слова: *конфликт интересов, утрата доверия Президента РФ, высшее должностное лицо субъекта РФ.*

Среди главных мер по противодействию коррупции Национальный план противодействия коррупции на 2012–2013 годы, утвержденный Указом Президента РФ от 13.03.2012 г.

№ 297, указывает работы по выявлению случаев возникновения конфликта интересов и принятие мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

В последние годы законодательство, регулирующее механизм выявления и разрешения конфликта интересов на государственной и муниципальной службе, интенсивно развивается. Тем не менее остаются неразработанными положения, регулирующие отдельные аспекты института конфликта интересов, в частности положения, регулирующие конфликт интересов применительно к высшему должностному лицу субъекта РФ.

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в пп. «г» п. 1 ст. 19 закрепляет выявление в отношении высшего должностного лица субъекта РФ неурегулирование конфликта интересов как правонарушений, предусмотренных Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», как основание для утраты доверия Президента РФ, что является, в свою очередь, основанием для отрешения его от должности Президентом РФ¹.

Отсутствие ясных норм, регулирующих правила разрешения конфликта интересов применительно к главе субъекта РФ, правовой статус которого существенно отличается от правового статуса государственного или муниципального служащего, создает правовую неопределенность в вопросе отрешения его от должности на данном основании. Это обстоятельство отрицательно влияет на стабильность федеративных отношений и нарушает законные интересы глав субъектов РФ, поскольку создает потенциальную возможность несправедливого и произвольного отрешения. По мнению Р.М. Дзидзоева, конфликт интересов в законе «О противодействии коррупции» квалифицируется применительно к государствен-

ной и муниципальной службе и не рассчитан на должностной статус главы субъекта Федерации [2, с. 44].

Важными направлениями развития законодательства и теории конституционного права являются установление понятия конфликта интересов применительно к высшему должностному лицу субъекта РФ, правил регулирования им конфликта интересов, а также развитие норм об отрешении главы субъекта РФ в связи с утратой доверия Президента РФ на основании неурегулирования конфликта интересов.

Под конфликтом обычно понимается острое, глубокое разногласие во мнениях, позициях, интересах, приводящее к спору, столкновению, противоборству сторон. По своей природе конфликты глубоко психологичны, ибо они порождены несоответствием целевых установок, интересов, мотивов действий людей, групп, сообществ [4, с. 508].

В данной работе под конфликтом интересов понимается конфликт, вызванный внутриличностными противоречиями, а именно противоречиями общественных, групповых, личных интересов. Любая человеческая общность обладает кругом собственных целей, мотивов существования и деятельности, входящих в противоречие с локальными, частными интересами составляющих ее частей.

Сущность конфликта интересов высшего должностного лица субъекта РФ выражается в двойственности его статуса – как представителя субъекта Федерации и как физического лица.

Определение категории «конфликт интересов», закрепленное в ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О противодействии коррупции», напрямую ориентировано на государственных и муниципальных служащих². В соответствии

¹ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 06 окт. 1999 г. № 184-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22 сент. 1999 г. // Рос. газ. 1999. 19 окт.

² О противодействии коррупции: федер. закон от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 19 дек. 2008 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 22 дек. 2008 г. // Рос. газ. 2008. 30 дек.

с Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» высшие должностные лица субъектов РФ не являются государственными служащими³. Правовой статус главы субъекта РФ имеет специфические черты, которые делают использование положений о регулировании конфликта интересов государственных служащих невозможным даже по аналогии.

Должностное положение главы субъекта РФ отличают порядок избрания (назначения) на должность, большой объем полномочий, особая организация работы, специфические оценочные показатели деятельности и др. Одно из наиболее серьезных отличий статуса главы субъекта РФ от статуса государственного служащего – большое количество полномочий и обязанностей, множество из которых жестко не регламентировано и осуществляется по усмотрению главы субъекта РФ на основе внутреннего убеждения.

Профессиональная деятельность высшего должностного лица субъекта РФ отражается на всем субъекте РФ и его населении. Действия и решения главы субъекта РФ не могут не затрагивать его собственные интересы, интересы его близких родственников, иных лиц, с которыми его связывают отношения.

Данные обстоятельства позволяют говорить о том, что глава субъекта РФ не может быть просто «подключен» к системе контроля конфликта интересов, действующей в органах исполнительной власти субъекта РФ. Крайне затруднительным является полноценный контроль над неукоснительным следованием главой субъекта РФ интересам субъекта Федерации, равно как и за своевременным выявлением, предотвращением и разрешением возникающих конфликтов интересов.

Можно выделить несколько вариантов, с помощью которых нормы института конфликта

интересов могут быть адаптированы применительно к правовому статусу высшего должностного лица субъекта РФ.

Во-первых, создание системы контроля, подразумевающей внешний контрольный орган, особые полномочия проверяющих лиц. Учитывая двойственную природу конституционно-правового статуса высшего должностного лица субъекта РФ как главы исполнительной власти субъекта РФ и одновременно как звена в единой системе исполнительной власти в Российской Федерации, система контроля может быть как федерального уровня, так и уровня субъекта Федерации.

Немаловажным является общественный контроль над деятельностью главы субъекта РФ, который можно определить как вид деятельности негосударственных субъектов, направленный на выявление нарушений правовых норм должностным лицом. Развитие институтов общественного контроля законом «О противодействии коррупции» названо в числе мер по профилактике коррупции⁴.

Вторым вариантом приспособления норм о регулировании конфликта по отношению к главе субъекта РФ является формирование специальной комиссии для разрешения каждого возникающего случая конфликта интересов. Опыт создания комиссий по соблюдению требований к служебному поведению, в т. ч. по урегулированию конфликта интересов, имеется в системе государственной гражданской и муниципальной службы.

Третье направление совершенствования норм о конфликте интересов состоит в закреплении правила самоконтроля, при котором должностное лицо самостоятельно или привлекая третьих лиц принимает меры и выбирает решения, позволяющие не допустить негативных последствий для профессиональной деятельности из-за учета собственных интересов и потребностей.

³ О системе государственной службы Российской Федерации: федер. закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 25 апр. 2003 г.: одоб. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 14 мая 2003 г. // Рос. газ. 2003. 31 мая.

⁴ О противодействии коррупции...

Любой из перечисленных вариантов предполагает установление специального определения конфликта интересов главы субъекта РФ, которое бы не охватывало малозначительные нарушения, а также невинные действия (бездействие), не представляющие общественной опасности.

В теории государства и права под правонарушением понимают противоправное, виновное, наказуемое, общественно опасное деяние вменяемого лица, причиняющее вред интересам государства, общества и граждан [3, с. 471]. Закон «О противодействии коррупции» в ч. 5.1. ст. 11 правонарушением называет неприятие лицом, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов⁵. В этом понятии объективные признаки состава правонарушения превалируют над субъективными, такими как вина, мотив, цель и характеристика субъекта, что позволяет толковать данную норму излишне формально.

Закон устанавливает для главы субъекта РФ некоторый уровень доверия, определяемый как «доверие Президента РФ». В пределах этого уровня глава субъекта РФ осуществляет свою деятельность независимо, не допуская отрицательного влияния личных потребностей

и интересов на надлежащее исполнение должностных обязанностей при несущественных конфликтах интересов, возникающих в силу широкого охвата деятельности должностного лица. Таким образом, только грубое нарушение правил регулирования конфликта интересов главой субъекта РФ может считаться правонарушением.

Применительно к правовому статусу высшего должностного лица субъекта РФ под конфликтом интересов должна пониматься ситуация, в которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью главы субъекта РФ и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, что влечет опасность в виде возможности причинения вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства.

В свою очередь правонарушением следует считать грубое нарушение высшим должностным лицом субъекта РФ правил регулирования конфликта интересов, выражающееся в виновном неприятии высшим должностным лицом субъекта РФ мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, влекущего общественную опасность.

Список литературы

1. Гошуляк В.В. Теоретико-правовые проблемы конституционно-правовой ответственности // Конституц. и муницип. право. 2009. № 24. С. 9–12.
2. Дзидзоев Р.М. К вопросу о выборах глав субъектов Российской Федерации // Конституц. и муницип. право. 2012. № 10. С. 42–44.
3. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учеб. М., 2004. 512 с.
4. Райзберг Б.А. Психология в экономике и управлении. М., 2005. 552 с.

References

1. Goshulyak V.V. Teoretiko-pravovye problemy konstitutsionno-pravovoy otvetstvennosti [Theoretical Issues of Constitutional Responsibility]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2009, no. 24, pp. 9–12.
2. Dzidzoev R.M. K voprosu o vyborakh glav sub'ektov Rossiyskoy Federatsii [On the Election of the Heads of Entities Within the Russian Federation]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2012, no. 10, pp. 42–44.
3. Matuzov N.I., Mal'ko A.V. *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of State and Law]. Moscow, 2004. 512 p.
4. Rayzberg B.A. *Psikhologiya v ekonomike i upravlenii* [Psychology in Economics and Management]. Moscow, 2005. 552 p.

⁵ О противодействии коррупции...

Prokhorov Vladimir Nikolaevich

Postgraduate Student, Institute of Law,
Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov (Arkhangelsk, Russia)

CONFLICT OF INTEREST OF THE HEAD OF AN ENTITY WITHIN THE RUSSIAN FEDERATION

The paper focuses on the issue of solving conflicts of interest concerning the head of an entity within the Russian Federation. The legal rules aimed to solve conflicts of interest are in variance with the legal status of such high-ranking officials. This creates uncertainty, for instance in terms of his/her dismissal on these grounds. The author analyzed the concept of conflict of interest of the head of an entity within the Russian Federation, its nature and characteristics. A conflict of interest is a situation occurring when there is or may be a conflict between the personal interest of a high-ranking official and the rights and legitimate interests of citizens, organizations, society or the state, which involves a risk of infringing the rights and legitimate interests thereof. The author suggests some ways the institute of the conflict of interest can be adapted to the legal status of the head of an entity within the Russian Federation. These are: supervision by a special public authority; openness to public scrutiny; establishment of a special commission to resolve conflicts of interest; laying down the rules and requirements for self-monitoring of such officials. Further, the author specifies *corpus delicti* giving grounds for the president's losing trust in the official who fails to take necessary measures and prevent or resolve the conflict of interest entailing danger to society.

Keywords: *conflict of interest, loss of president's trust, head of the entity within the Russian Federation.*

Контактная информация:

адрес: 163002, г. Архангельск, просп. Ломоносова, д. 58;

e-mail: prokhorov@gks-lf.com

Рецензент – *Матвеева Т.Д.*, доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой международного права Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ