

«Роскосмос»¹, «Росатом»², «Ростех»³, «ВЭБ.РФ»⁴); а также институтов гражданского общества, непосредственно включенных в систему государственного и муниципального управления, например, члены политических партий⁵, члены Всероссийского казачьего общества⁶, члены торгово-промышленных палат в РФ⁷, члены Общественной палаты РФ⁸ и общественных палат субъектов Российской Федерации⁹, иные субъекты общественного контроля¹⁰.

Фролов С.В., кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры административной деятельности органов внутренних дел Нижегородской академии МВД России, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Приволжского филиала Российского государственного университета правосудия

Конституционные ограничения в отношении публичных должностных лиц

Принятая более четверти века назад Конституция РФ не исчерпала свой потенциал, и заложенные в ней фундаментальные основы конституционного строя, права и свободы человека по-прежнему остаются прочной ценностной базой для российского общества. Именно поэтому нет необходимости менять Основной закон государства, однако вносить определенные коррективы — это необходимость, диктуемая изменениями в общественных отношениях, особенно в тех, где одной из сторон выступает государство.

Обсуждение поправок в Конституцию РФ, предложенных Президентом РФ в Послании к Федеральному Собранию РФ 15 января 2020 года¹¹, — процесс, требующий особого внимания. Во внешне Президентом РФ Проекте закона РФ о поправке Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти»¹² предлагается установить в Конституции РФ ограничения в отношении отдельных публичных должностных лиц.

Мы предложили использовать понятие «публичные должностные лица» как собирательное в отношении всех представителей публичной власти в Российской Федерации. Такой термин применяется, в частности, в международном праве¹³, к таковым предлагается относить:

¹ О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос»: федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 215-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29. Ч. I, ст. 4341.

² О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»: федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // Собрание законодательства РФ. 2007. № 49, ст. 6078.

³ О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех»: федеральный закон от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // Собрание законодательства РФ. 2007. № 48. Ч. 2, ст. 5814.

⁴ О государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ»: федеральный закон от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ (ред. от 26.07.2019) // Собрание законодательства РФ. 2007. № 22, ст. 2562.

⁵ О политических партиях: федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (ред. от 02.12.2019) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 29, ст. 2950.

⁶ О Всероссийском казачьем обществе: указ Президента РФ от 4 ноября 2019 г. № 543 // Собрание законодательства РФ. 2019. № 44, ст. 6189.

⁷ О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации: закон РФ от 7 июля 1993 г. № 5340-1 (ред. от 30.12.2015) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 33, ст. 1309.

⁸ Об Общественной палате Российской Федерации: федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (ред. от 05.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 15, ст. 1277.

⁹ Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ (ред. от 05.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 2016. № 26. Ч. I, ст. 3852.

¹⁰ Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 30. Ч. I, ст. 4213.

¹¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 года // Российская газета. 2020. 16 января.

¹² URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7> (дата обращения: 28.01.2020).

¹³ См., например: Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (Принят 12.12.1996 Резолюцией 51/59 на 82-ом пленарном заседании 51-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН); пункт «а» ст. 2 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (Заклучена в г. Нью-Йорке 31.10.2003).

— любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе государства-участника на постоянной или временной основе, за плату или без оплаты труда, независимо от уровня должности этого лица;

— любое другое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия, или предоставляющее какую-либо публичную услугу, как это определяется во внутреннем законодательстве государства-участника и как это применяется в соответствующей области правового регулирования этого государства-участника;

— любое другое лицо, определяемое в качестве «публичного должностного лица» во внутреннем законодательстве государства-участника;

— может означать любое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию или предоставляющее какую-либо публичную услугу, как это определяется во внутреннем законодательстве государства-участника и как это применяется в соответствующей области правового регулирования этого государства-участника.

Термин «публичные должностные лица», на наш взгляд, тем более в условиях начавшейся конституционной реформы, наиболее оптимален, поскольку он позволяет унифицировать как бытовую («чиновник», «начальник», «должностное лицо»), так и отраслевую¹ терминологию. К публичным должностным лицам, на наш взгляд, нужно относить:

— лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации²;

— лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации (типовой перечень государственных должностей субъектов Российской Федерации в соответствии с п. 1 ст. 2¹ Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³ утвержден Указом Президента РФ от 4 декабря 2009 года № 1381⁴, на основании которого в каждом из 85 субъектов Российской Федерации устанавливается собственный перечень государственных должностей субъектов Российской Федерации⁵);

— лиц, замещающих муниципальные должности (депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления, член избирательной комиссии муниципального образования, действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом, с правом решающего голоса, работающий в комиссии на постоянной (штатной) основе. Должности председателя контрольно-счетного органа муниципального образования, заместителя председателя контрольно-счетного органа муниципального образования, аудитора контрольно-счетного органа муниципального образования могут быть отнесены к муниципальным должностям в соответствии с законом субъекта Российской Федерации)⁶;

— государственных служащих всех видов⁷ (военнослужащих, служащих иных государственных органов, федеральных государственных гражданских служащих, гражданских служащих субъектов Российской Федерации);

¹ Например, известно, что содержание понятий «должностные лица» в примечании к ст. 2.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и в примечании к ст. 285 Уголовного кодекса Российской Федерации существенно различается.

² О государственных должностях Российской Федерации: указ Президента РФ от 11 января 1995 г. № 32 (ред. от 21.01.2020) // Российская газета. 1995. 17 января.

³ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42, ст. 5005.

⁴ О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации: указ Президента РФ от 4 декабря 2009 г. № 1381 (ред. от 05.10.2015) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 49. Ч. 2, ст. 5921.

⁵ Например, в Нижегородской области Перечень государственных должностей Нижегородской области приведен в приложении 1 к Закону Нижегородской области от 30 декабря 2005 г. № 225-З (ред. от 30.10.2019) «О государственных должностях Нижегородской области и Реестре должностей государственной гражданской службы Нижегородской области» (Нижегородские новости. 2006. 18 января).

⁶ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40, ст. 3822. (Пункт 2 части 1 ст. 2.)

⁷ О системе государственной службы Российской Федерации: федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22, ст. 2063.

— муниципальных служащих¹.

Мотивы установления ограничений сформулированы Президентом РФ предельно точно: «Смысл, миссия государственной службы — именно в служении, и человек, который выбирает этот путь, должен, прежде всего, для себя решить, что он связывает свою жизнь с Россией, с нашим народом, и никак иначе, без всяких полутонов и допущений»². Но в связи с начавшейся конституционной реформой важно ответить на вопросы:

— в отношении каких публичных должностных лиц следует установить конституционные ограничения;

— какие именно ограничения в отношении публичных должностных лиц допустимо устанавливать в тексте Конституции РФ;

— как реализована идея введения ограничений в отношении публичных должностных лиц в Проекте № 885214-7?

Ответ на последний вопрос, на наш взгляд, предопределяет возможные ответы на первые два вопроса. В частности, в Проекте № 885214-7 семь раз использована «формула», устанавливающая в отношении публичных должностных лиц ограничения иметь «гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства» (п. 1, 3, 4, 6, 8, 9, 14, 17 ст. 1 Проекта № 885214-7), но оно дополнено справедливым требованием о «постоянном проживании в Российской Федерации» только в пяти случаях (п. 3, 6, 8, 9, 17 ст. 1 Проекта № 885214-7). Получается, что руководители федеральных государственных органов (проектируемая ч. 5 ст. 78 Конституции РФ), Председатель Правительства РФ, Заместитель Председателя Правительства РФ, федеральные министры, иные руководители федерального органа исполнительной власти (проектируемая ч. 5 ст. 78 Конституции РФ) не обязаны постоянно проживать в Российской Федерации?! Проектом № 885214-7 предлагается ввести в систему публичной власти Государственный Совет РФ (пункт «к» пункта 7 ст. 1 Проекта № 885214-7), изменяются процедуры назначения на должность Генерального прокурора РФ, заместителей Генерального прокурора РФ, прокуроров субъектов Российской Федерации, иных прокуроров (подп. «ж» и «з» п. 7, подп. «в» п. 10, п. 20 ст. 1 Проекта № 885214-7), однако названные ограничения и требования в отношении них не устанавливаются. Тем более Проектом № 885214-7 названные ограничения и требования не предлагается установить для Председателя Центрального банка РФ (п. «г» ст. 83, п. «г» ч. 1 ст. 103); членов Совета Безопасности РФ (п. «ж» ст. 83); дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях (п. «м» ст. 83); Председателя и аудиторов Счетной палаты РФ (ч. 5 ст. 101, п. «и» ч. 1 ст. 102, п. «д» ч. 1 ст. 103); Уполномоченного по правам человека в РФ (п. «е» ч. 1 ст. 103).

Таким образом, на наш взгляд, в Конституции России как Основном законе должны быть закреплены принципы и элементы механизма публичной власти. Что же касается установления конкретных требований и ограничений к публичным должностным лицам, то это должно стать предметом регулирования:

— либо, как в настоящее время, федеральных конституционных законов и федеральных законов, устанавливающих статус соответствующих публичных должностных лиц;

— либо специализированного федерального закона, устанавливающего единую систему требований, запретов и ограничений для всех видов публичных должностных лиц. Примеры такой унификации известны. Например, в Российской Федерации утверждены общие принципы служебного поведения государственных служащих, которыми должны руководствоваться лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации и выборные муниципальные должности³. Или в связи с внедрением в России механизма противодействия коррупции — он описан в стратегических документах (включая перечни мер): Национальной стратегии противодействия кор-

¹ О муниципальной службе в Российской Федерации: федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (ред. от 16.12.2019) // Собрание законодательства РФ. 2007. № 10, ст. 1152.

² Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 года // Российская газета. 2020. 16 января.

³ Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих: указ Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 (ред. от 16.07.2009) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 33, ст. 3196.

рупции¹ и с недавнего времени² антикоррупционные стандарты сведены к трем федеральным законам — «О противодействии коррупции»³, «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»⁴ и «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»⁵.

***Аврамцев В.В.**, кандидат психологических наук, доцент, заместитель директора Нижегородского института управления — филиала РАНХиГС, член научно-консультативного совета при Законодательном собрании Нижегородской области*

Конституционные реформы 2020 и доверие граждан к публичной власти

Президент РФ в обращении к Федеральному Собранию РФ 15 января 2020 года предложил провести голосование граждан по всему предложенному им пакету конституционных поправок: «Учитывая, что предложенные новации касаются существенных изменений политической системы, деятельности законодательной, исполнительной, судебной власти, считаю необходимым провести голосование граждан страны по всему пакету предложенных поправок к Конституции Российской Федерации»⁶.

Уверены, что вопрос доверия к конституционной реформе 2020 — это вопрос доверия лично Президенту РФ. Да, В.В. Путин — всенародно избранный Президент РФ и в силу этого уже обладает таким доверием, однако общественная поддержка Президента РФ В.В. Путина существенно снизилась в результате пенсионной реформы.

Президент РФ поддержал реформу и лично взял на себя ответственность за эти преобразования. Умение брать на себя ответственность, особенно в сложных ситуациях, несомненно, является важным (а по моему убеждению, необходимым и обязательным) качеством руководителя. И то, что В.В. Путин обладает таким качеством, позволило ему сохранить достаточно высокий уровень доверия даже в этой очень непростой ситуации.

В этой связи «голосование граждан страны по всему пакету предложенных поправок к Конституции Российской Федерации» — это еще одна проверка доверия лично Президенту РФ В.В. Путину.

Развернулась дискуссия о формате (будет ли это референдум, или голосование пройдет иным способом, например, с использованием электронного голосования, апробированного на выборах в Мосгордуму в 2019 году или портала государственных слуг, на котором зарегистрированы десятки миллионов верифицированных пользователей?), сроках голосования, способах выявления мнения населения (по отдельным вопросам, по блокам вопросов, по проекту Закона Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации № 885214-7 «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти»⁷ в целом), о правовых последствиях такого голосования.

¹ О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010—2011 годы: указ Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460 // Российская газета. 2010. 15 апреля.

² См. об этом подробнее: О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования государственной политики в области противодействия коррупции: федеральный закон от 3 апреля 2017 г. № 64-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2017. № 15. Ч. I, ст. 2139.

³ О противодействии коррупции: федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 16.12.2019) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52. Ч. 1, ст. 6228.

⁴ О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам: федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Собрание законодательства РФ. 2012. № 50. Ч. 4, ст. 6953.

⁵ О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами: федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ (ред. от 01.05.2019) // Собрание законодательства РФ. 2013. № 19, ст. 2306.

⁶ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 года // Российская газета. 2020. 16 января.

⁷ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7> (дата обращения: 28.01.2020).