

© Семён Сергеевич Макаренков
студент факультета права,
Владимирский филиал РАНХиГС,
г. Владимир
e-mail: lafl56@gmail.com

Makarenkov Semyon S.
student of the faculty of law,
Vladimir Branch of RANEPA,
Vladimir

© Алла Сергеевна Сизова
канд. юрид. наук, доцент
Владимирский филиал РАНХиГС,
г. Владимир
e-mail: kurganovaalla58@gmail.com

Sizova Alla S.
Candidate of Law Sciences,
Associate Professor,
Vladimir Branch of RANEPA,
Vladimir

К ВОПРОСУ О ЛИЦАХ, ЗАМЕЩАЮЩИХ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ДОЛЖНОСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, КАК СУБЪЕКТАХ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

**To the question about persons replacing state positions of subjects of the Russian Federation,
as subjects of anti-corruption relations**

Аннотация: в статье рассматриваются установленные законодательством в отношении лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, обязанности, запреты и ограничения, позволяющие рассматривать данную категорию лиц как самостоятельных субъектов антикоррупционных правоотношений. Соразмерность и обоснованность законодательно установленных запретов и ограничений для лиц, замещающих государственные должности, являются оценочными. Недопущение злоупотреблений и криминализации публичной власти, легитимность которой во многом основывается на доверии общества, в большей степени должно быть обеспечено не количеством закрепленных в законе запретов и ограничений, а качеством и эффективностью их применения в практической сфере, качеством правоприменительной и судебной практики. Данный вопрос подлежит дальнейшему изучению с учетом нарабатываемой судебной и правоприменительной практики.

Abstract: the article considers the obligations, prohibitions and restrictions established by the legislation in respect of persons substituting state positions of the subjects of the Russian Federation, which characterize this category of persons as subjects of anti-corruption legal relations. The proportionality and validity of legally established prohibitions and restrictions for persons holding public office is highly assessed. Prevention of abuse and criminalization of public power, whose legitimacy is largely based on public trust, should be ensured not by the number of prohibitions and restrictions stipulated in the law, but by the quality and effectiveness of their application in the practical sphere, the quality of law enforcement and judicial practice. This issue is subject to further study, taking into account the existing judicial and law enforcement practice.

Ключевые слова: противодействие коррупции, государственная должность, правовой статус, самостоятельные антикоррупционные правоотношения, квалификационные требования, профессиональная служебная деятельность, антикоррупционные ограничения, запреты, дополнительные обязанности, пенсионное обеспечение, механизм государственного принуждения, юридическая ответственность, коррупционные правонарушения.

Keywords: anti-corruption, public office, legal status, independent anti-corruption legal relations, qualification requirements, professional service activities, anti-corruption restrictions,

prohibitions, additional duties, pension provision, state enforcement mechanism, legal responsibility, corruption offenses.

Государственные должности – особая политико-правовая категория, определяющая правовой статус должностей, установленных законодательством для непосредственного исполнения полномочий государственных органов. Исходя из федеративного устройства Российской Федерации, данные должности подразделяются на две основные группы – государственные должности Российской Федерации и государственные должности субъектов Российской Федерации. При этом лица, замещающие государственные должности субъектов Российской Федерации, безусловно, являются ключевыми участниками конституционно-правовых отношений, наряду с органами государственной власти, органами местного самоуправления, политическими партиями. В этой связи детальное изучение прав, обязанностей, запретов и ограничений, ответственности является значимым и актуальным.

Согласно статье 1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», государственные должности субъектов РФ - это должности, устанавливаемые конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации [2, ст. 3215].

Регулирование трудовых отношений в рамках государственной службы для тех, чья служба является видом трудовой деятельности, осуществляется посредством не согласованных между собой нормативных правовых актов. Сюда могут входить ведомственные уставы, должностные инструкции, но зачастую общим для них является преимущество административного (служебного) права над трудовым. Государственные должности в субъектах, в соответствии с принципами федерализма, закрепляются чаще всего основным законом субъекта Российской Федерации, конституцией или Уставом. Так, например, во Владимирской области государственные должности области учреждены Уставом (Основным Законом) области. Данными же законами определяется и их правовой статус. Финансирование осуществляется за счет средств регионального бюджета. В некоторых случаях на них может распространяться трудовое законодательство касательно общих, свойственных для любой трудовой деятельности вопросов, вроде определения срока отпуска или выходных и праздничных дней.

Также региональные государственные должности предназначены не для обеспечения исполнения полномочий государственных органов, а для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации, либо субъекта Российской Федерации в целом.

Специфика деятельности и осуществляемых полномочий лиц, замещающих государственные должности, предопределяет их особый правовой статус. Исходя из особенностей этого статуса, обусловленных содержанием профессиональной служебной деятельности, характером выполняемых функций, предъявляемыми квалификационными требованиями, вводимыми ограничениями, законодательством с помощью специального правового регулирования устанавливаются для данной категории лиц, с одной стороны, определенные гарантии, например, в области пенсионного обеспечения, с другой - возлагаются ограничения, запреты и вводятся дополнительные обязанности.

Степень научной разработанности данного вопроса, полагаем, не достаточно высока и отличается фрагментарностью. Отдельные особенности правового статуса лиц, замещающих государственные должности, рассматриваются в научных работах целого ряда исследователей, в том числе Бекетовой С. М., Болдыревой Е. В., Макарова А. В., Лютова В. А., Харунжего С. Н., Чаннова С. Е.

Так, Е. В. Болдырева проводит сравнительно-правовой анализ института конституционно-правовой ответственности лиц, занимающих государственные должности в России и зарубежных странах. Ученый подчеркивает важность претворения в жизнь принципа разделения властей с учетом различных форм правления. Также отмечается, что в истории российского и советского законодательства не имелось политико-правовых механизмов, препятствующих злоупотреблению властными полномочиями. Российская Федерация в соответствии с Конституцией России является демократическим правовым государством, что требует создания соответствующих институтов и механизмов конституционно-правовой ответственности, в том числе для такой категории как лица, занимающие государственные должности [8, с. 40].

Ряд исследователей, напротив, акцентирует внимание на отдельных аспектах правового статуса лиц, замещающих государственные должности. Например, Макаров А. В. и Лютов В. А. уделяют особое внимание одному из условий противодействия коррупции - контролю над расходами лиц, занимающих государственные должности. Но при этом авторы правомерно и обоснованно высказывают мысль о том, что осуществление политики, направленной на противодействие коррупции, обязательно должно носить комплексный характер. Кроме того, важно предусмотреть целый ряд правовых, политических, организационных, информационных и иных мер, направленных на развитие соответствующих механизмов государственного принуждения, реализация которых позволит создать и в корне изменить ситуацию в сфере минимизации массовых проявлений коррупции и иных противоправных действий [10, с. 32].

Харунжий С. Н., Бекетова С. М. отмечают ряд недостатков в сфере противодействия коррупции в правовом регулировании правового статуса лиц, замещающих государственные должности. Так, по мнению указанных авторов, Федеральный закон «О противодействии коррупции», определяя статус лиц, замещающих государственные должности, использует терминологию, не отвечающую требованиям однозначности и определенности. Так, статья 12.1 называется "Ограничения и обязанности, налагаемые на лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности". Статьей же 12.3 четко прописана обязанность должностных лиц передать ценные бумаги и акции в доверительное управление во избежание конфликта интересов. Статьей 2¹ Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" прописаны ограничения, предусмотренные специальным Федеральным законом – "О противодействии коррупции". Проблема заключается в том, что данные ограничения не распространяются на депутатов региональных законодательных (представительных) органов государственной власти.

Специалисты и юридическая наука в целом не обнаруживают серьезных различий в понятиях ограничения и обязанности, с точки зрения юридического воздействия. Как показывает практика, юридическая обязанность государственного служащего происходит из ограничений, связанных с его государственной службой и законодательно закрепленных. В данной связи следует обратить внимание, что любой нормативный правовой акт должен содержать разъяснения данных понятий для исключения различных толкований и возможных коллизий. В первую очередь, это имеет значение для лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, несущих особую ответственность в сфере коррупционных правонарушений [11, с. 37].

Поддерживая высказанные различными исследователями замечания, полагаем необходимым более подробное изучение данных вопросов и некоторую систематизацию законодательных мер в отношении данной категории субъектов права. Среди ограничений,

запретов и обязанностей, возлагаемых на лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, особое место занимают антикоррупционные ограничения, запреты и обязанности.

Россия как правовое демократическое государство (ч. 1, ст. 1 Конституции Российской Федерации) призвана принимать для противодействия коррупции все необходимые правовые меры, в том числе направленные на предупреждение незаконного обогащения лиц, осуществляющих публичные функции.

Из постановления Конституционного суда Российской Федерации от 10.10.2013 № 20-П следует, что правовая демократия, чтобы быть устойчивой, нуждается в эффективных правовых механизмах, способных охранять ее от злоупотреблений и криминализации публичной власти, легитимность которой во многом основывается на доверии общества; поэтому федеральный законодатель, создавая такие механизмы, вправе устанавливать повышенные требования к репутации лиц, замещающих публичные должности, с тем, чтобы у граждан не рождались сомнения в их нравственных качествах, в законности и бескорыстности их действий как носителей власти [6].

Этот вывод соотносится с требованиями Конвенции ООН против коррупции (принята 31 октября 2003 года Резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи ООН), согласно которой предупреждение и искоренение коррупции - обязанность всех государств, поскольку коррупция затрагивает их экономику, порождает серьезные угрозы стабильности и безопасности общества, подрывает демократические и этические ценности, справедливость и наносит вред устойчивому развитию; незаконное приобретение личного состояния может нанести ущерб демократическим институтам, национальной экономике и правопорядку, а потому для эффективного предупреждения коррупции и борьбы с ней необходим всеобъемлющий и multidисциплинарный подход. В преамбулах к Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (принята в Страсбурге 27 января 1999 года) и Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (принята в Страсбурге 4 ноября 1999 года) также отмечено, что коррупция представляет собой серьезную угрозу верховенству закона, демократии и правам человека, равенству и социальной справедливости, посягает на принципы государственного управления, моральные устои общества, затрудняет экономическое развитие, надлежащее и справедливое функционирование рыночной экономики.

Основными законодательными актами, устанавливающими меры по противодействию коррупции, являются Федеральные законы от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [1, ст. 5005], от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [3, ст. 6228], от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» [4, ст. 6953], от 07.05.2013 № 79-ФЗ «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» (посл. ред. от 01.05.2019) [5].

Как видим из статьи 2.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», законодатель установил ограничения и обязанности, которые распространяются на лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, кроме мировых судей.

Рассмотрим антикоррупционные механизмы, закрепленные в законодательстве в отношении лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.

К первой группе относятся обязанности сообщать определенные сведения или предпринять определенные меры:

- сообщать о возникновении личной заинтересованности при осуществлении своих полномочий, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта;
- представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;
- представлять сведения о своих расходах, а также о расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей Федеральным законом от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ "О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам", иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными актами Центрального банка Российской Федерации.

Следующая группа запретительных мер:

- 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;
- замещать другие должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления;
- управлять коммерческими и некоммерческими организациями;
- заниматься предпринимательской деятельностью, а также другой оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности;
- использовать средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения не по служебной деятельности;
- получать вознаграждения и гонорары за публикации и выступления в качестве должностного лица.

Данные ограничения и запреты связаны с получением наград, почетных званий иностранных государств, подарков от физических и юридических лиц; участия в работе органов управления, попечительских или наблюдательных советов иностранных некоммерческих неправительственных организаций.

Из этого следует, что законодатель четко определил правовой статус лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации как субъектов антикоррупционных отношений. Во многом установленные запреты и обязанности соотносятся с аналогичными запретами и обязанностями в отношении государственных гражданских служащих. Однако есть и различия. Так, в отношении гражданских служащих законом установлена обязанность направлять уведомления представителю нанимателя (работодателю), органам прокуратуры, другим уполномоченным правоохранительным органам обо всех случаях обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений. Полагаем правильным закрепить данную обязанность и в отношении лиц, замещающих государственные должности.

Нарушение установленных запретов и неисполнение соответствующих обязанностей влечет юридическую ответственность, в том числе увольнение (освобождение от должности) в связи с утратой доверия государственного служащего. Закон предусматривает применение механизма государственного принуждения путем увольнения самого руководителя в связи с утратой доверия, если он не принял

соответствующих мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов [9, с. 209].

Кроме того, отдельными федеральными законами могут устанавливаться дополнительные санкции за совершение коррупционных правонарушений. Так, на основании Федерального закона "О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам" разрешается вопрос об обращении в доход Российской Федерации земельных участков, других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), в отношении которых данным лицом не представлено сведений, подтверждающих их приобретение на законные доходы. В качестве наглядного примера рассмотрим решение Конституционного суда РФ по обращениям заинтересованных лиц. Так, конституционность приведенных законоположений оспаривал гражданин Г. П. Кристов, который 13 сентября 2015 года был избран депутатом Думы Анучинского муниципального района Приморского края по одномандатному избирательному округу и в дальнейшем осуществлял свои полномочия на непостоянной основе. До избрания он занимался предпринимательской деятельностью, владел, в частности через учрежденное им юридическое лицо, магазинами на территории Приморского края.

Конституционный суд Российской Федерации в своем постановлении от 9 января 2019 № 1-П дал оценку конституционности данных норм. Часть положений признана не противоречащими Конституции Российской Федерации, при представлении доказательств законности происхождения своих доходов указанными лицами [7, ст. 278].

Соразмерность и обоснованность законодательно установленных запретов и ограничений для лиц, замещающих государственные должности, является весьма оценочной. Данный вопрос, как представляется, подлежит дальнейшему изучению с учетом нарабатываемой судебной и правоприменительной практики.

С одной стороны, объем полномочий, необходимость нести ответственность за исполнение публично-правовых функций, специфика деятельности лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, наделяет их особым правовым статусом, при этом накладывает дополнительные запреты и дополнительные обязанности. С другой стороны, недопущение злоупотреблений и криминализации публичной власти, легитимность которой во многом основывается на доверии общества, в большей степени должно быть обеспечено не количеством закрепленных в законе запретов и ограничений, а качеством и эффективностью их применения в практической сфере, качеством правоприменительной и судебной практики.

Список литературы

1. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
2. О государственной гражданской службе Российской Федерации: федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
3. О противодействии коррупции: федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
4. О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам: федеральный закон 03.12.2012 № 230-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
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 07.05.2013 № 79-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

6. По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г. Б. Егорова, А. Л. Казакова, И. Ю. Кравцова, А. В. Куприянова, А. С. Латыпова и В. Ю. Синькова: постановление Конституционного суда РФ от 10.10.2013 № 20-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. - № 43, ст. 5622.
7. По делу о проверке конституционности части 1 статьи 16 и части 1 статьи 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» в связи с жалобой гражданина Г. П. Кристова: постановление Конституционного суда РФ от 09.01.2019 № 1-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. - № 3, ст. 278.
8. Болдырева Е. В. Принцип разделения властей и конституционная ответственность лиц, занимающих государственные должности: российская практика и зарубежный опыт // Юрист. - 2014. - № 21. - С. 40-44.
9. Курганова А. С. УИС в механизме государственного принуждения. - М., 2007.
10. Макаров А. В., Лютов В. А. К вопросу о контроле за соответствием расходов лиц, занимающих государственные должности, как одном из условий противодействия коррупции // Государственная власть и местное самоуправление. - 2014. - № 4. - С. 32-35.
11. Хорунжий С. Н., Бекетова С. М. Правовые проблемы противодействия коррупции, связанные с ограничениями и обязанностями лиц, замещающих государственные и муниципальные должности // Государственная власть и местное самоуправление. - 2013. - № 4. - С. 37-40.