

УДК 342.4

СТАТУС ПУБЛИЧНЫХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ В КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЕ РОССИИ 2020 ГОДА

А. Р. Лаврентьев

кандидат юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин
Приволжского филиала Российского государственного
университета правосудия (г. Нижний Новгород)

Н. А. Трусов

кандидат юридических наук, доцент,
начальник кафедры конституционного и международного права
Нижегородской академии МВД России

С. В. Фролов

кандидат юридических наук, доцент,
начальник кафедры административной деятельности
органов внутренних дел
Нижегородской академии МВД России

В условиях начала конституционной реформы в России 2020 года, непосредственно связанной с совершенствованием организации публичной власти, в статье на основе анализа текста Конституции Российской Федерации изложено авторское видение путей закрепления статуса публичных должностных лиц в Конституции Российской Федерации, в том числе в форме конкретных предложений по совершенствованию Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». Делается вывод, что в Конституции Российской Федерации должны быть закреплены принципы и элементы механизма организации публичной власти, а установление конкретных требований, ограничений и иных элементов статуса публичных должностных лиц должно стать предметом регулирования текущего законодательства.

Ключевые слова: конституционная реформа, поправки к Конституции, должностные лица, публичные должностные лица, статус публичных должностных лиц.

2020 год начался в России с конституционной реформы и рестарта ряда административно-правовых реформ. Отправной точкой стало Послание Президента России Федеральному Собранию РФ, озвученное им 15 января 2020 года [1]. Окончательный вид предлагаемые Президентом изменения приобрели в Законе Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [2] (далее — Закон о поправке № 1-ФКЗ). Поскольку последний непосредственно связан с совершенствованием публичной власти в Российской Федерации, то считаем целесообразным высказать ряд соображений по Закону о поправке № 1-ФКЗ в части закрепления статуса публичных должностных лиц.

Мы предложили использовать понятие «публичные должностные лица» как собирательное в отношении всех представителей публичной власти в Российской Федерации. Такой термин применяется и в международном праве [3, ст. 2].

Термин «публичные должностные лица» оптимален, поскольку позволяет унифицировать как обывательскую («чиновник», «начальник», «должностное лицо»), так и отраслевую терминологию. В частности, содержание понятия «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.

К публичным должностным лицам, на наш взгляд, нужно относить:

- лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации [4];
- 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» [5] утвержден Указом Президента России от 4 декабря 2009 года [6], на основании которого в каждом из 85 субъектов Российской Федерации устанавливается собственный перечень государственных должностей субъектов Российской Федерации¹);

- 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) [7, п. 20 ч. 1 ст. 2];

- государственных служащих всех видов [8] (военнослужащих, служащих иных государственных органов, федеральных государственных гражданских служащих, гражданских служащих субъектов Российской Федерации);

- муниципальных служащих [9];

- а также работников организаций, созданных для выполнения отдельных публичных функций.

Дискуссионен, но, на наш взгляд, разрешим вопрос об отнесении негосударственных субъектов, привлекаемых к осуществлению отдельных функций публичного управления, к числу публичных должностных лиц — при участии в публичном управлении такие субъекты являются публичными должностными лицами. К сожалению, в Законе о поправке № 1-ФКЗ роль народовластия в публичном управлении незаслуженно, на наш взгляд, обойдена вниманием, в то время как ст. 3 Конституции РФ называет народ «единственным источником власти». Впрочем, в тексте Конституции РФ форм участия граждан в осуществлении публичной власти названо немного², хотя в современной России количество форм участия граждан в осуществлении публичной власти намного разнообразнее, чем это предусмотрено Конституцией РФ.

Президент России предельно точно сформулировал одну из генеральных идей закрепления в Конституции РФ дополнительных ограничений в отношении публичных долж-

¹ Например, в Нижегородской области Перечень государственных должностей Нижегородской области приведен в приложении 1 к Закону Нижегородской области от 30 дек. 2005 г. № 225-3 «О государственных должностях Нижегородской области и Реестре должностей государственной гражданской службы Нижегородской области» // Нижегородские новости. — 2006. — 18 янв.

² Референдум, выборы (ч. 3 ст. 3, ч. 2 ст. 32, ч. 2 ст. 130), в т. ч. выборы Президента Российской Федерации (ч. 4 ст. 81) и выборы Государственной Думы (п. «а» ст. 84, ст. 96, ч. 4 ст. 111), политическое многообразие, многопартийность (ч. 3 ст. 13), право участвовать в отправлении правосудия (ч. 5 ст. 32), суд с участием присяжных заседателей (ч. 2 ст. 20, ч. 2 ст. 47, ч. 4 ст. 123), право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов (ч. 1 ст. 30), собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирование (ст. 31), обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения (ст. 33), право на индивидуальные и коллективные трудовые споры..., включая право на забастовку (ч. 4 ст. 37), благотворительность (ч. 3 ст. 39), защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ч. 2 ст. 45), в случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно (ч. 1 ст. 48), военная служба (ч. 2 ст. 59), альтернативная гражданская служба (ч. 3 ст. 59), местное самоуправление осуществляется гражданами путем ... других форм прямого волеизъявления (ч. 2 ст. 130), изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий (ч. 2 ст. 131), всенародное голосование (ч. 3 ст. 135).

ностных лиц: «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» [1]. В то же время считаем важным ответить на три взаимосвязанных вопроса:

1. Статус каких публичных должностных лиц следует закрепить в Конституции РФ?
2. Какие элементы статуса, в т. ч. ограничения, публичных должностных лиц можно предусмотреть в Конституции РФ?
3. Как именно установлен статус публичных должностных лиц в Законе о поправке № 1-ФКЗ?

Например, в Законе о поправке № 1-ФКЗ девять раз введено ограничение, устанавливающее 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» (пп. 10, 11, 15, 20, 21, 25, 31, 39, 43 ст. 1 Закона о поправке № 1-ФКЗ), но оно дополнено справедливым требованием о «постоянном проживании в Российской Федерации» только в шести случаях (пп. 10, 15, 20, 21, 25, 39 ст. 1 Закона о поправке № 1-ФКЗ). Получается, что руководители федеральных государственных органов (проектируемая часть 5 ст. 78 Конституции РФ), Председатель Правительства Российской Федерации, Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации, федеральные министры, иные руководители федерального органа исполнительной власти (проектируемая часть 4 ст. 110 Конституции РФ), прокуроры (проектируемая редакция ст. 129 Конституции РФ) не обязаны постоянно проживать в Российской Федерации.

Более того, Законом о поправке № 1-ФКЗ предлагается ввести в систему публичной власти Государственный Совет Российской Федерации (пункт «л» пункта 17 ст. 1 Закона о поправке № 1-ФКЗ), однако названные ограничения и требования в отношении его членов не устанавливаются.

Вероятно, такие требования должны распространяться и на иных должностных лиц, названных в Конституции РФ и выполняющих публичные функции:

- присяжные заседатели (ч. 2 ст. 20, ч. 2 ст. 47, ч. 4 ст. 123);
- нотариусы (п. «л» ч. 1 ст. 72);
- Председатель Центрального банка Российской Федерации (п. «г» ст. 83, п. «г» ч. 1 ст. 103) и служащие Банка России;
- члены Совета Безопасности Российской Федерации (п. «ж» ст. 83), его органов и аппарата;
- работники Администрации Президента Российской Федерации (п. «и» ст. 83);
- дипломатические представители Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях (п. «м» ст. 83);
- Председатель и аудиторы Счетной палаты Российской Федерации (ч. 5 ст. 101, п. «и» ч. 1 ст. 102, п. «д» ч. 1 ст. 103).

Более того, помимо публичных должностных лиц, названных в Конституции РФ, в систему государственного и муниципального управления современной России включены и, соответственно, в отношении них следует, по нашему мнению, установить аналогичное требование:

- уполномоченные по правам ребенка в Российской Федерации [10], уполномоченные по защите прав предпринимателей в Российской Федерации [11], уполномоченный по правам потребителей финансовых услуг [12], члены избирательных комиссий [13, гл. IV], члены контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований [14], сотрудники Следственного комитета Российской Федерации [15], работники Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации [16] и других государственных и муниципальных органов;

– должностные лица организаций, созданных в соответствии с федеральными законами и выполняющих отдельные публичные полномочия (например, Российской академии наук [17], Пенсионного фонда Российской Федерации [18], Федерального фонда обязательного медицинского страхования [19], Фонда социального страхования Российской Федерации [20], государственных корпораций «Роскосмос» [21], «Росатом» [22], «Ростех» [23], «ВЭБ.РФ» [24]);

– а также должностные лица институтов гражданского общества, непосредственно включенных в систему государственного и муниципального управления, например, члены политических партий [25], члены Всероссийского казачьего общества [26], члены торгово-промышленных палат в Российской Федерации [27], члены Общественной палаты Российской Федерации [28] и общественных палат субъектов Российской Федерации [29], иные субъекты общественного контроля [30].

На наш взгляд, в Конституции РФ должны быть закреплены принципы и элементы механизма организации публичной власти. А установление конкретных требований, ограничений и иных элементов статуса публичных должностных лиц 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. В частности, 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 должности [31]. Или в связи с внедрением в России механизма противодействия коррупции, который описан в стратегических документах (включая перечни мер): Национальной стратегии противодействия коррупции [32]; и с недавнего времени антикоррупционные стандарты сведены к трем федеральным законам — «О противодействии коррупции» [33], «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» [34] 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») [35].

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 г. // Российская Газета. — 2020. — 16 янв.

2. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : Закон Рос. Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2020. — № 11. — Ст. 1416.

3. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции [Электронный ресурс] : [принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 г. Резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН] // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2006. — № 26. — Ст. 2780.

4. О государственных должностях Российской Федерации : Указ Президента Рос. Федерации, 11 янв. 1995 г., № 32 // Российская Газета. — 1995. — 17 янв.

5. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : Федер. закон, 6 окт. 1999 г., № 184-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1999. — № 42. — Ст. 5005.

6. О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации : Указ Президента Рос. Федерации, 4 дек. 2009 г., № 1381 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2009. — № 49 (ч. 2). — Ст. 5921.

7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федер. закон, 6 окт. 2003 г., № 131-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

8. О системе государственной службы Российской Федерации : Федер. закон, 27 мая 2003 г., № 58-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2003. — № 22. — Ст. 2063.

9. О муниципальной службе в Российской Федерации : Федер. закон, 2 марта 2007 г., № 25-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2007. — № 10. — Ст. 1152.

10. Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации : Федер. закон, 27 дек. 2018 г., № 501-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2018. — № 53 (ч. 1). — Ст. 8427.

11. Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации : Федер. закон, 7 мая 2013 г., № 78-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2013. — № 19. — Ст. 2305.

12. Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг : Федер. закон, 4 июня 2018 г., № 123-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2018. — № 24. — Ст. 3390.

13. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : Федер. закон, 12 июня 2002 г., № 67-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2002. — № 24. — Ст. 2253.

14. Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований : Федер. закон, 7 февр. 2011 г., № 6-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2011. — № 7. — Ст. 903.

15. О Следственном комитете Российской Федерации : Федер. закон, 28 дек. 2010 г., № 403-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2011. — № 1. — Ст. 15.

16. О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации : Федер. закон, 8 янв. 1998 г., № 7-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — № 2. — Ст. 223.

17. О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федер. закон, 27 сент. 2013 г., № 253-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2013. — № 39. — Ст. 4883.

18. Вопросы Пенсионного фонда Российской Федерации (России) : Постановление Верхов. Совета Российской Федерации, 27 дек. 1991 г., № 2122-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. — 1992. — № 5. — Ст. 180.

19. Об утверждении устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования : Постановление Правительства Российской Федерации, 29 июля 1998 г., № 857 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1998. — № 32. — Ст. 3902.

20. О Фонде социального страхования Российской Федерации : Постановление Правительства Российской Федерации, 12 февр. 1994 г., № 101 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. — 1994. — № 8. — Ст. 599.

21. О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» : Федер. закон, 13 июля 2015 г., № 215-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2015. — № 29 (ч. 1). — Ст. 4341.

22. О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» : Федер. закон, 1 дек. 2007 г., № 317-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2007. — № 49. — Ст. 6078.

23. О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех» : Федер. закон, 23 нояб. 2007 г., № 270-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2007. — № 48 (ч. 2). — Ст. 5814.

24. О государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ» : Федер. закон, 17 мая 2007 г., № 82-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2007. — № 22. — Ст. 2562.

25. О политических партиях : Федер. закон, 11 июля 2001 г., № 95-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2001. — № 29. — Ст. 2950.

26. О Всероссийском казачьем обществе : Указ Президента Рос. Федерации, 4 нояб. 2019 г., № 543 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2019. — № 44. — Ст. 6189.

27. О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации : Закон Рос. Федерации от 7 июля 1993 г. № 5340-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. — 1993. — № 33. — Ст. 1309.

28. Об Общественной палате Российской Федерации : Федер. закон, 4 апр. 2005 г., № 32-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2005. — № 15. — Ст. 1277.

29. Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации : Федер. закон, 23 июня 2016 г., № 183-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2016. — № 26 (ч. I). — Ст. 3852.

30. Об основах общественного контроля в Российской Федерации : Федер. закон, 21 июля 2014 г., № 212-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2014. — № 30 (ч. I). — Ст. 4213.

31. Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих : Указ Президента Рос. Федерации, 12 авг. 2002 г., № 885 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2002. — № 33. — Ст. 3196.

32. О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 — 2011 годы : Указ Президента Рос. Федерации, 13 апр. 2010 г., № 460 // Российская Газета. — 2010. — 15 апр.

33. О противодействии коррупции : Федер. закон, 25 дек. 2008 г., № 273-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2008. — № 52 (ч. I). — Ст. 6228.

34. О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам : Федер. закон, 3 дек. 2012 г., № 230-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2012. — № 50 (ч. 4). — Ст. 6953.

35. 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 : Федер. закон, 7 мая 2013 г., № 79-ФЗ // СЗ РФ. — 2013. — № 19. — Ст. 2306.

Поступила в редакцию 16.09.2020 г.

Контакты: gar_pf_gospravo@mail.ru (Лаврентьев Александр Рудольфович),

trusov.na@gmail.com (Трусов Николай Александрович),

fsv1972@rambler.ru (Фролов Сергей Владимирович)

Lavrentiev A. R., Trusov N. A., Frolov S. V.

STATUS OF PUBLIC OFFICIALS IN THE CONSTITUTIONAL REFORM OF RUSSIA IN 2020

In the beginning of the constitutional reform in Russia in 2020, directly related to the improvement of the organization of public authority, in article on the basis of analysis of the text of the Constitution of the Russian Federation outlined the author's vision of ways of securing the status of public officials in the Constitution of the Russian Federation, including in the form of specific proposals for improving the Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation of 14 March 2020 № 1-FKZ «On improving the regulation of certain issues of organization and functioning of public authorities». It is concluded that the Constitution of the Russian Federation should establish the principles and elements of the mechanism for organizing public power, and the establishment of specific requirements, restrictions and other elements of the status of public officials should be the subject of regulation of current legislation.

Keywords: constitutional reform, amendments to the Constitution, officials, public officials, status of public officials.