

Конституционный запрет открывать счета в иностранных банках: закрепление, содержание, перспективы*

Шевурдяев Станислав Николаевич,
доцент кафедры конституционного и муниципального права
Юридического факультета Московского государственного университета (МГУ)
имени М.В. Ломоносова,
кандидат юридических наук
snshev@gmail.com

В данной статье проводится анализ запрета должностным лицам открывать счета в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации. Данный запрет в результате конституционной реформы 2020 г. был включен в текст Конституции РФ. Федеральный закон об этом запрете был принят еще в 2013 г., однако полноценная конституционно-правовая научная дискуссия по этому вопросу пока не сложилась. С повышением уровня этой проблемы до конституционного российское государственное устройство должно будет в ней ориентироваться более уверенно.

В этой связи в публикации предложен анализ особенностей закрепления этого запрета в обновленной Конституции РФ и текущем законодательстве, обсуждается его место в системе близких правовых механизмов, специфика его правовой природы, а также ряд интересных перспектив для развития дискуссии в российской науке конституционного права.

Ключевые слова: Конституция РФ, конституционная реформа, Закон о поправках к Конституции РФ 2020 г., запрет открывать счета в иностранных банках, запрет ведения несовместимой деятельности, конфликт интересов, лоббизм.

The Constitutional Prohibition Against Opening of Accounts with Foreign Banks: Consolidation, Content, Prospects

Sheverdyayev Stanislav N.
Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law
of the Law Faculty of the Lomonosov Moscow State University (MSU)
PhD (Law)

This article analyzes the prohibition for public officials to open accounts in foreign banks located outside the territory of the Russian Federation. This ban was included in the text of the Constitution of the Russian Federation as a result of the constitutional reform in 2020. The Federal law on this ban was adopted in 2013, but the constitutional and legal scientific discussion on this issue has not yet developed. As the level of this problem increases to the constitutional level, Russian constitutional studies should be better able to navigate it.

Therefore, the publication offers an analysis of the features of this prohibition in the updated Constitution of the Russian Federation and current legislation, discusses its place in the system of similar legal mechanisms, the specifics of its legal nature, as well as a number of interesting prospects for the development of scientific discussion.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, constitutional reform, law on amendments to the Constitution of the Russian Federation in 2020, prohibition to open accounts in foreign banks, prohibition of incompatible activities, conflict of interests, lobbying.

В ходе российской конституционной реформы 2020 г. в целый ряд статей Основного закона страны была включена норма о запрете «открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации»¹.

Данный запрет упоминается в обновленном тексте Конституции РФ десять раз, затрагивая практически всех представителей публичной власти и выделяя отдельно ключевые должностные позиции в российском государственном механизме, а именно (приводится в порядке нумерации статей

¹ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной

власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416. При подготовке настоящей статьи использовалась СПС «КонсультантПлюс». Нормативные акты в статье даны по состоянию на 1 ноября 2020 г.

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и ЭИСИ в рамках научного проекта № 20-011-31199.

Конституции РФ): 1) новая редакция п. «т» ст. 71 указывает, что к предметам ведения Российской Федерации относится «федеральная государственная служба; установление ограничений для замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы, в том числе ограничений, связанных с наличием гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, а также ограничений, связанных с открытием и наличием счетов (вкладов), хранением наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации», а далее рассматриваемый запрет в идентичной формулировке специально устанавливается для лиц, занимающих следующие должности: 2) высшее должностное лицо субъекта РФ (ч. 3 ст. 77); 3) руководитель федерального государственного органа (ч. 5 ст. 78); 4) Президент РФ (ч. 2 ст. 81); 5) сенатор РФ (ч. 4 ст. 95); 6) депутат Государственной Думы (ч. 1 ст. 92); 7) Уполномоченный по правам человека в РФ (п. «е» ч. 1 ст. 103); 8) Председатель Правительства РФ, заместитель Председателя Правительства РФ, федеральный министр, иной руководитель федеральных органов исполнительной власти (ч. 4 ст. 110); 9) судья федерального суда (ст. 119); 10) прокурор (ч. 2 ст. 129)².

Как можно видеть, подавляющая часть должностей, в отношении которых данный запрет указан специально, относится к числу «государственных должностей Российской Федерации»³, т.е. к особой категории должностей, которые устанавливаются «Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов»⁴. В отличие от лиц, замещающих должности государственной службы, они непосредственно причастны к процессу осуществления принадлежащей народу власти, а потому попадают в фокус особого внимания науки конституционного права, которая имеет своим пред-

метом вопросы правовой организации отношений по поводу политической власти в обществе.

Согласно многократно воспроизводимой в Конституции РФ формулировке нормы данного запрета, открывать счета в иностранных банках запрещается «в порядке, установленном федеральным законом». Данный нормативный акт был принят в 2013 г., это Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 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»⁵ (далее — Закон о запрете открывать счета в иностранных банках, Закон).

Стоит обратить внимание на то, что конституционная формулировка данного запрета несколько усечена в сравнении с формулировкой, используемой данным Законом, который в его содержание также включает недопустимость «владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами». Однако факт повышения уровня этого запрета до конституционного в 2020 г. означает, что данная идея приобрела большее значение в понимании современных стандартов осуществления власти в России, чем ранее. Поэтому очевидно, что усечение конституционной формулировки запрета по сравнению с законодательной вызвано отсутствием в отечественной правовой теории иных альтернатив для его емкого терминологического обозначения, а не свидетельствует о необходимости сужения его содержания в текущем законодательстве после принятия конституционных поправок.

Одновременно с появлением Закона о запрете открывать счета в иностранных банках были скорректированы многочисленные источники российского конституционного законодательства, устанавливающие статус Правительства РФ⁶, регулирующие статус федеральных парламентариев, федеральных судей, определяющие основы избирательного процесса в Российской Федерации, устанавливающие общие принципы организации власти в субъектах РФ, устанавливающие общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации и др.⁷

Закон о запрете открывать счета в иностранных банках описывает максимально широкий круг

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.). Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 14 марта 2020 г. опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

³ В указанном выше конституционном перечне лишь руководители федеральных органов исполнительной власти, не имеющие статуса федерального министра, а также все прокуроры ниже Генерального прокурора РФ, имеют иной правовой статус, являясь лицами, замещающими должности государственной гражданской службы и службы иных видов. См.: Указ Президента РФ от 11 декабря 1995 г. № 32 (ред. от 21.01.2020) «О государственных должностях Российской Федерации» // Российская газета. 1995. 17 января.

⁴ Часть 1 ст. 1 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

⁵ СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2306.

⁶ Федеральный конституционный закон от 7 мая 2013 г. № 3-ФКЗ «О внесении изменения в статью 11 Федерального конституционного закона “О Правительстве Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2294.

⁷ Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 102-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “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”» // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2329.

обязанных субъектов. В него включены все лица, замещающие государственные и муниципальные должности, в том числе все лица, замещающие государственные должности Российской Федерации; все лица, замещающие государственные должности субъектов РФ; лица, замещающие «должности глав городских округов, глав муниципальных районов, глав иных муниципальных образований, исполняющих полномочия глав местных администраций, глав местных администраций», депутаты представительных органов муниципальных районов и городских округов, осуществляющие свои полномочия на постоянной основе, и депутаты, замещающие должности в представительных органах муниципальных районов и городских округов; многие другие категории должностных лиц, а также их супруги и несовершеннолетние дети.

Ряд установленных в Законе субъектов запрета исключены из числа обязанных его соблюдать, если они осуществляют свои должностные обязанности за пределами территории Российской Федерации (п. 3 ст. 2).

Механизм реализации Закона о запрете открывать счета в иностранных банках состоит собственно в соблюдении запрета, а также в контроле за тем, как обязанные субъекты воздерживаются от запрещенных действий, т.е. за тем, как ими исполняются требования об отсутствии соответствующих счетов, фактов хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, а также фактов владения или пользования иностранными финансовыми инструментами.

Соблюдение запрета обеспечивается главным образом посредством механизмов государственного и общественного контроля за декларированием доходов и расходов⁸.

Скрытие в ходе имущественного декларирования фактов обладания вкладами, фактов хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, фактов владения или пользования иностранными финансовыми инструментами влечет установленную законодательством ответственность.

⁸ При этом не стоит упускать из виду, что и самим обязанным должностным лицом может осуществляться профилактика соблюдения запрета посредством уведомления о возникновении личной заинтересованности, которая может привести к конфликту интересов. Данный механизм в настоящее время процедурно отделен от механизма имущественного декларирования. См.: Указ Президента РФ от 22 декабря 2015 г. № 650 «О порядке сообщения лицами, замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, и иными лицами о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и о внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 52 (часть 1). Ст. 7588.

Законом о запрете открывать счета в иностранных банках не ограничивается владение недвижимым имуществом, находящимся за рубежом, а также наличие обязательств имущественного характера, не подпадающих под понятие иностранных финансовых инструментов (п. 2 ст. 1). Поэтому обязанные лица в процессе декларирования должны указывать сведения о допустимых зарубежных активах, как и об источниках средств для их получения, а также и о соответствующих допустимых пассивах (п. 1 ст. 4 Закона). Утаивание этих сведений, неполнота и недостоверность их отражения в декларациях также влечет ответственность.

Законодательство о декларировании доходов и расходов в настоящее время не систематизировано и крайне обширно на всех уровнях публичной власти. Разумеется, существуют пределы систематизации этой процедуры в законодательстве, в особенности в части организационных механизмов контроля за полнотой и достоверностью представленных в ходе декларационной кампании сведений, а также принятия по итогам проверки соответствующего решения. Например, в срезе лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, это вызвано в первую очередь необходимостью соблюдения конституционного принципа разделения властей⁹. Однако дублирование основ процедуры декларирования и контроля за декларированием в большинстве актов об обязательном имущественном декларировании представителей публичной власти говорит о том, что переход количества актов в качество ожидает принципиального решения.

Закон о запрете открывать счета в иностранных банках тоже описывает базовые черты процедуры контроля за декларированием. Основанием для принятия решения об осуществлении проверки соблюдения запрета «является достаточная информация о том, что указанным лицом не соблюдается данный

⁹ Среди основных актов, регулирующих процедуру декларирования для данной категории лиц, следует назвать: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228; Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // СЗ РФ. 2012. № 50 (часть 4). Ст. 6953; Указ Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 558 (ред. от 23.06.2014) «О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2015) // СЗ РФ. 2009. № 21. Ст. 2543; Указ Президента РФ от 21 сентября 2009 г. № 1066 (ред. от 15.05.2018) «О проверке достоверности и полноты сведений, представленных гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 39. Ст. 4589; Указ Президента РФ от 19 мая 2008 г. № 815 (ред. от 13.05.2019) «О мерах по противодействию коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 21. Ст. 2429 и др.

запрет» (п. 1 ст. 5). При этом соответствующая информация должна поступить а) только в письменной форме и б) строго от установленного Законом круга субъектов. К их числу отнесены:

— правоохранительные и иные государственные органы, органы местного самоуправления, сотрудники их подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а также их должностные лица;

— Центробанк РФ и кредитные организации;

— иностранные банки и международные организации;

— постоянно действующие руководящие органы политических партий и иных общероссийских общественных объединений;

— Общественная палата РФ;

— общероссийские СМИ.

На основании поступивших в письменной форме сведений принимается решение об осуществлении проверки. В отношении круга лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, имеют место две организационные возможности для осуществления контроля достоверности декларирования.

Во-первых, отдельные механизмы контроля за декларированием и принятия решений по его итогам действуют для: а) федеральных парламентариев (специальные парламентские комиссии и соответствующая палата¹⁰), б) федеральных судей (соответствующие суды и квалификационные коллегии судей¹¹), в) остальных лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации в исполнительных и иных высших органах власти (Управление Президента РФ по вопросам противодействия коррупции и Совет при Президенте РФ по противодействию коррупции)¹².

Во-вторых, помимо «проверок, осуществляемых подразделениями, должностными лицами либо комиссиями иных органов и организаций»¹³, по решению Президента РФ, Руководителя Администрации Президента РФ либо специально уполномоченного ими должностного лица Администрации

Президента РФ свои особые проверки может осуществлять Управление Президента РФ по вопросам противодействия коррупции (т.е. применительно ко всем лицам, замещающим государственные и иные должности, включая федеральных парламентариев¹⁴ и судей¹⁵).

Если в ходе проверки факт нарушения запрета подтвердится, то к виновному применяются меры ответственности. Правовые основы этого механизма Закон о запрете открывать счета в иностранных банках определяет в ст. 10, а именно: несоблюдение запрета «влечет досрочное прекращение полномочий, освобождение от замещаемой (занимаемой) должности или увольнение в связи с утратой доверия в соответствии с федеральными конституционными законами и федеральными законами, определяющими правовой статус соответствующего лица». По существу, здесь указаны разные наименования одной и той же санкции, связанной с прекращением полномочий должностного лица в связи с данным нарушением. Ее различные наименования сложились в доктрине и законодательстве о правовом статусе отдельных типов должностных лиц. Альтернативы данной санкции или градация степени ответственности в зависимости от тяжести нарушения Законом не устанавливаются. Соответствующие «федеральные конституционные законы и федеральные законы» также не склонны конкретизировать или диверсифицировать указанную санкцию, иногда лишь внося небольшие уточнения в действие организационного механизма ответственности в связи со спецификой ее преломления в отношении должностных лиц отдельных видов.

О практике применения данной санкции в связи с несоблюдением рассматриваемого запрета можно было бы судить по использованию соответствующего основания увольнения в официальном Реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия, созданном согласно ст. 15 Закона о противодействии коррупции. Однако форма представления данных в Реестре (в формате “pdf”) и недостаточно детальная организация сведений в нем (общая, а не конкретная ссылка на источник законодательства, в котором обозначено основание увольнения) не позволяют в полной мере получить адекватный срез информации.

Следует отметить, что прекращением полномочий дело может не ограничиться. Если полученные в ходе проверки данные свидетельствуют о признаках совершения преступления или иного правонарушения, то соответствующие материалы поступают в распоряжение правоохранительных органов для принятия надлежащего процессуального решения¹⁶.

¹⁰ Пункт 3 ст. 10.1 Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3466 (закон в настоящее время получает новую редакцию с учетом поправок, внесенных в Конституцию РФ. — С. III.); Постановление ГД ФС РФ от 5 июля 2013 г. № 2696-6 ГД (ред. от 22.05.2020) «О реализации отдельных положений статей 10 и 10.1 Федерального закона “О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2013. № 28. Ст. 3767.

¹¹ Пункт 1 ст. 8.1 и ч. 7 ст. 12.1 Закона РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 (ред. от 31.07.2020) «О статусе судей в Российской Федерации» // Российская газета. 1992. 29 июля.

¹² Пункт 2 Положения, утвержденного Указом Президента РФ от 21 сентября 2009 г. № 1066.

¹³ Пункт 2 ст. 13.4 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

¹⁴ Пункт 10 ст. 10 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

¹⁵ Пункт 3.1 ст. 8.1 Закона РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 (ред. от 31.07.2020) «О статусе судей в Российской Федерации».

¹⁶ См.: п. 19 Положения, утвержденного Указом Президента РФ от 21 сентября 2009 г. № 1066 (ред. от 15.05.2018) «О проверке

Довольно интересен вопрос о правовой природе запрета открывать счета в иностранных банках.

Основные грани в понимании назначения данного запрета высвечивает ст. 1 Закона, определяющая для него следующие цели: 1) обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, 2) упорядочение лоббистской деятельности, 3) расширение инвестирования средств в национальную экономику и 4) повышение эффективности противодействия коррупции (п. 1 ст. 1).

Этот комплекс целей направлен на то, чтобы «лица, принимающие по долгу службы решения, затрагивающие вопросы суверенитета и национальной безопасности Российской Федерации, и (или) участвующие в подготовке таких решений», руководствовались интересами российского народа, ассоциировали свое будущее и будущее своей семьи с Российской Федерацией, стремились возвращать свои активы из офшорных и иностранных юрисдикций в Россию, способствуя развитию национальной экономики, не ставили себя в зависимое положение от публичных или частных субъектов иностранного права в связи с наличием зарубежных активов, невольно становясь агентами иностранного влияния в России, а также демонстрировали прозрачность своей работы и законность происхождения своих доходов.

Известно, что Закон о запрете открывать счета в иностранных банках в 2013 г. явился одним из этапов продвижения так называемой политики национализации элит. Отмечают, что она была более четко обозначена в начале нового президентского срока В.В. Путина в 2012 г. Задачи этого направления политико-правовых инициатив связывались с поиском организационно-правовых гарантий обеспечения лояльности представителей власти российским государственным интересам в связи с некоторой популярностью в этой среде приобретения вида на жительство в иностранных государствах, приобретения различных зарубежных активов и вывода средств в офшорные или иностранные юрисдикции¹⁷.

После выхода в свет Закона о запрете открывать счета в иностранных банках корректируются не только традиционные источники конституционного законодательства, о чем говорилось выше. Вносятся коррективы и в источники российского антикор-

рупционного законодательного комплекса. Так, в базовом антикоррупционном законе, Федеральном законе о противодействии коррупции 2008 г.¹⁸, появляется специальная ст. 7.1, посвященная данному запрету¹⁹. А соответствующие контрольные меры встраиваются в общую систему контроля за соблюдением антикоррупционных требований к представителям российской власти.

Такой отдельный от запрета открывать счета в иностранных банках элемент политики «национализации элит», как ограничение практики получения иностранного гражданства или вида на жительство государственными должностными лицами, также получает развитие в российском законодательстве того времени. Например, в виде конкретизации норм о двойном гражданстве в законодательстве о гражданстве в 2014 г.²⁰, а также в целой серии более ранних дополнений в акты российского конституционного законодательства по поводу требования об отсутствии гражданства иностранного государства или вида на жительство у лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации. С принятием Закона о запрете открывать счета в 2012 г. эти требования также переживают очередной раунд дополнений в источниках российского законодательства²¹.

В исходной редакции проекта Закона о поправке к Конституции РФ образца конца января 2020 г., который был внесен Президентом РФ в Государственную Думу и принят в первом чтении, содержалось лишь требование к соответствующим представителям

¹⁸ Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

¹⁹ Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 102-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “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”» // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2329.

²⁰ См., например: Федеральный закон от 4 июня 2014 г. № 142-ФЗ «О внесении изменений в статьи 6 и 30 Федерального закона “О гражданстве Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 23. Ст. 2927.

²¹ См., например: Федеральный закон от 25 июля 2006 г. № 128-ФЗ (ред. от 22.02.2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к замещению государственных и муниципальных должностей» // СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3427; Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 274-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О противодействии коррупции”» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 62294; Федеральный конституционный закон от 1 июня 2005 г. № 4-ФКЗ «О внесении изменения в статью 7 Федерального конституционного закона “О Правительстве Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2005. № 23. Ст. 2197; Федеральный конституционный закон от 30 января 2007 г. № 1-ФКЗ «О внесении изменений в статьи 7 и 9 Федерального конституционного закона “О Правительстве Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2007. № 6. Ст. 680.

достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации».

¹⁷ См., например: Черкасов Г., Федотова Е. Трудности национализации. Власть продолжает объединять вокруг себя элиты // Журнал «Коммерсант Власть». 2017. № 6. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3220379>; Колесников А. Национализация элит: в чем реальный смысл введения запрета на зарубежные счета // Веб-сайт журнала «Форбс». 13.02.2013. URL: <https://www.forbes.ru/mneniya-column/vertikal/234218-natsionalizatsiya-elit-komu-nuzhen-zapret-na-zarubezhnye-scheta>

власти об отсутствии «гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства»²². Однако после первого чтения Президент РФ вносит поправки к законопроекту, которые среди прочего дополняют требование об отсутствии иностранного гражданства запретом открывать счета в иностранных банках²³, который в итоге и был зафиксирован в обновленном в ходе конституционной реформы 2020 г. тексте Основного закона.

Несмотря на то что интенсивность и результативность мероприятий по контролю исполнения данных запретов пока оставляет желать лучшего, данная идея с повышением уровня ее политико-правовой поддержки, очевидно, будет развиваться в российской конституционно-правовой науке и законодательстве²⁴.

Таковы основная траектория и форма утверждения нового механизма демонстрации лояльности представителей власти интересам правопорядка, в котором они занимают руководящие должности, лояльности интересам российского народа как носителя суверенитета и источника власти. Теперь этот механизм в России стал конституционным.

Рассмотрим далее несколько моментов относительно отдельных сторон содержания запрета открывать счета в иностранных банках.

1. Формулировка данного запрета может показаться несколько необычной для текстов национальных конституций. Особенно это касается очевидного акцента на обеспечении государственной безопасности и независимости от иностранного влияния при принятии государственно-властных решений. Однако если рассматривать данную норму как разновидность запрета на ведение некой деятельности, несовместимой с занятием государственной должности, то она перестает казаться столь непривычной.

Например, российской Конституции в ее исходной редакции известна норма о запрете депутатам

Государственной Думы «заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности», призванном обеспечивать профессиональную основу деятельности постоянно действующего российского парламента (ч. 3 ст. 97). Аналогичные запреты являются общим местом для различных должностных лиц во многих зарубежных конституциях²⁵.

Поэтому в российской конституционной доктрине запрет накапливать и оперировать некоторыми иностранными активами по существу можно трактовать в качестве одного из элементов гарантирования более общего запрета на ведение несовместимой деятельности, что в конечном итоге призвано обеспечивать подлинно профессиональный характер основной работы должностных лиц.

2. В настоящее время как в России, так и во многих зарубежных государствах в законодательстве (в том числе и в конституционном законодательстве) активно развивается институт конфликта интересов. Под ним понимается ситуация, при которой личная заинтересованность должностного лица может повлиять на его объективность и беспристрастность при принятии властного решения²⁶. Поэтому если российское государство рассматривает факт наличия счетов в иностранных банках с точки зрения риска возникновения необъективности должностных лиц, значит, оно заявляет о важности для себя этого аспекта конфликта интересов.

Целый ряд зарубежных конституций включают нормы о конфликте интересов в свои тексты (Сербия, Филиппины, Либерия, Кения, Марокко и др.²⁷). Поэтому можно признать, что российский конституционный опыт в этой части вполне сопрягается с конституционным развитием других государств, которые актуализируют антикоррупционную терминологию в текстах своих основных законов.

Иными словами, следующий уровень рассмотрения запрета открывать счета в иностранных банках в науке конституционного права связывается с категорией конфликта интересов, категорией современного антикоррупционного законодательства, которая активно адаптируется сегодня в источниках конституционного законодательства.

3. Закон о запрете открывать счета в иностранных банках в упомянутом ранее п. 1 ст. 1 среди целей на-

²² Проект Закона РФ о поправке к Конституции РФ № 885214-7 «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 20.01.2020). См.: Паспорт проекта Закона РФ о поправке к Конституции РФ № 885214-7 «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» (внесен Президентом РФ) (подписан Президентом РФ) // СПС «КонсультантПлюс».

²³ Поправки Президента Российской Федерации к проекту закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации № 885214-7 «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» (текст по состоянию на 04.03.2020).

²⁴ См., например, внесенный Президентом РФ в Государственную Думу 31 октября 2020 г. проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»» (законопроект № 1048146-7). URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1048146-7>

²⁵ К примеру, ст. 23 Конституции Франции 1958 г. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>; ст. 55, 66 Основного закона ФРГ 1949 г. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html> и др.

²⁶ Нормативная дефиниция конфликта интересов отражена в п. 1 ст. 10 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «О противодействии коррупции».

²⁷ Лафитский В.И. Конституционный принцип противодействия коррупции: монография. М.: Проспект, 2019. С. 56 и др.; Трунцевский Ю.В. Конституционно-правовые основы противодействия коррупции: учеб. пособие для вузов. М.: Юрайт, 2019. С. 131 и др.

зывает «упорядочение лоббистской деятельности». Проблема лоббизма, связанная с установлением основ принятия государственно-властных решений, а также с принятием любых решений политической значимости, является по своему содержанию проблемой конституционно-правовой.

Судьба многочисленных неудачных попыток принятия в России отдельного закона о лоббизме известна, соответствующая литература относительно многочисленна²⁸. Однако российская конституционно-правовая доктрина еще не погрузилась в осмысление данной проблемы настолько, чтобы адекватно характеризовать ее применительно к российскому практическому материалу, отвязав от довольно прикладной и, по всей видимости, не самой важной задачи принятия отдельного закона с таким названием.

Поэтому в связи с фактом появления этого термина в качестве легального на уровне федерального закона, в связи с нормативно-правовой артикуляцией задачи по оптимизации лоббистской деятельности, а теперь и в связи с установлением корреляции этой целевой установки с конституционными нормами есть вероятность актуализации научной дискуссии о модели и стратегии правового урегулирования лоббизма в России.

Исходная точка для этого увязывается Законом о запрете открывать счета в иностранных банках с предупреждением прежде всего иностранного лоббизма. Ограничения на зарубежные активы российских должностных лиц по мысли Закона должны препятствовать установлению плотных контактов с публичными и частными субъектами зарубежных правопорядков, минимизировать возможности манипуляции с иностранными активами россиян с целью оказания на них давления со стороны иностранных игроков, сократить объем их интересов и привязанностей за рубежом, чтобы сделать их менее уязвимыми перед давлением на процесс принятия властных решений в России.

Данное направление ограничений нельзя назвать необычным для российской и общей конституционной доктрины. На подобной логике основываются ограничения реализации политических прав для иностранцев, поскольку, не будучи частью народа-суверена, они не вправе оказывать в той же мере, как и граждане, влияние на формирование политической воли в рамках соответствующего национального правопорядка. На этих же мотивах базируются запреты на иностранное финансирование политических партий и избирательных кампаний, сокращаются доли владений в общенациональных СМИ для иностранных компаний и физических лиц и т.п.

²⁸ См. подробнее, например: Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом : учеб.-метод. комплекс (учеб. пособие) / отв. ред. С.А. Авакьян. М. : Юстицинформ, 2016. С. 177.

Несколько сложнее обстоит дело с применением этой аналогии к инициативе по выявлению «иностран-ных агентов» в среде российских некоммерческих организаций, которые по мысли ее инициаторов, на средства зарубежных фондов пытались актуализировать в российской политической жизни чуждую повестку и общественные ценности²⁹. Критика проведенных тогда в законодательство поправок касалась главным образом нарушения принципа соразмерности ограничений в отношении представителей гражданского общества³⁰. В отличие от государственных должностных лиц, которые имеют нормативные обязательства проявлять должностную лояльность к своему руководству и его пониманию текущего политического курса, у обычных граждан подобных юридических обязательств нет, поскольку они не принимают государственно-властных решений, но лишь имеют желание их оценивать и обсуждать так, как считают нужным³¹, что соответствовало бы духу ст. 13 Конституции РФ об идеологическом и политическом плюрализме.

Так или иначе, но перспективы для правового урегулирования внешнего лоббизма оказываются в настоящее время в России более реалистичными, чем для внутреннего. Если рассматривать это как объективную данность, то на этой основе можно далее планировать долгосрочную законодательную стратегию и стимулировать направления развития конституционно-правовой доктрины, которые могли бы способствовать более основательному изучению данного материала.

В этом смысле на втором этапе было бы полезно от анализа зарубежных моделей регулирования лоббизма в зарубежных открытых экономиках либеральных демократий³², основанных на регистрации списков лоббистов, переходить к оценке особенностей при-

²⁹ Федеральный закон от 20 июля 2012 г. № 121-ФЗ (ред. от 04.06.2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» // СЗ РФ. 2012. № 30. Ст. 4172.

³⁰ Известно, что данная инициатива продвигалась со ссылками на опыт американского закона о регистрации иностранных агентов 1938 г. (The Foreign Agents Registration Act, FARA), принятого в условиях военного времени. См. подробнее о данном законе, например: URL: <https://www.justice.gov/nsd-fara>

³¹ См., например, позицию Венецианской комиссии: Opinion on Federal law n. 121-fz on non-commercial organisations (“law on foreign agents”), on Federal laws n. 18-fz and n. 147-fz and on Federal law n. 190-fz on making amendments to the Criminal code (“law on treason”) of the Russian Federation adopted by the Venice Commission at its 99th plenary session (Venice, 13–14 June 2014). Strasbourg, 27 June 2014 Opinions no. 716-717/2013. CDL-AD(2014)025. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)025-e)

³² См., например: Рекомендация N CM/Rec(2017)2 Комитета министров Совета Европы «О правовом регулировании лоббистской деятельности в сфере принятия государственных решений» (вместе с «Руководящими принципами по разработке политики на национальном уровне...», «Пояснительным меморандумом...») (принята 22.03.2017 на 1282-м заседании представителей министров) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2017. № 7. С. 133–147.

нения экономических решений в постсоветской экономике с ее обширным государственным сектором и тесной исторической взаимосвязью политической и экономической инфраструктуры.

Но и первый после обновления Конституции РФ этап нового освоения проблематики лоббизма с его акцентами на противодействии иностранному лоббизму весьма любопытен и предлагает конституционно-правовой науке интересные вопросы для проработки и обсуждения.

Так, в длинной череде современных международных антикоррупционных стандартов о требованиях к публичным должностным лицам, благодаря которым на уровне конституций в разных странах усиливается антикоррупционная риторика (например, формируются системные правовые основы для предотвращения конфликта интересов, совершенствуются механизмы декларирования активов, конкретизируются представления об этике публичного властвования и т.д.), действительно может быть не просто найти прямой буквальный аналог российскому конституционному запрету открывать счета в иностранных банках. Однако совсем по-другому обстоит дело, если допустить более широкий контекст рассмотрения.

Иностраный лоббизм как таковой — отнюдь не новая тема международной повестки. Противодействие использованию и распространению в рамках национальных правовых порядков коррупционных практик транснациональными корпорациями (ТНК) — это одно из старейших направлений международного антикоррупционного движения. Отсчет специальных антикоррупционных документов ООН по этому вопросу можно начинать с Резолюции 1975 г. «Меры против коррупции, практикуемой транснациональными и другими корпорациями, их посредниками и другими причастными к этому сторонами»³³. Чрезмерная коррупционная активность на внешних рынках крупнейших, в особенности американских, ТНК, которые при попустительстве властей ради выгодных контрактов и защиты своих инвестиций не стали останавливаться даже перед сменой политических режимов в Латинской Америке³⁴, приводит к ряду международных скандалов вроде «дела Локхид», следствием которых стала переоценка правил ведения международного бизнеса³⁵.

³³ Резолюция Генеральной Ассамблеи 3514 (XXX) от 15 декабря 1975 г. «Меры против коррупции, практикуемой транснациональными и другими корпорациями, их посредниками и другими причастными к этому сторонами» // Resolutions adopted by the General Assembly during its 30th session, 16 September — 17 December 1975. New York: United Nations, 1976. XVII, 175 p. P. 69–70. U.N. doc. A/RES/3514.

³⁴ Трофимов Е.В. Закон США о зарубежной коррупционной практике 1977 г. и международно-правовые инициативы по глобальному противодействию коррупции: проблемы криминализации и администрирования сомнительных операций транснациональных корпораций в 1970-х гг. // Право и политика. 2019. № 2. С. 30–48.

³⁵ См. подробнее, например: Швердяев С.Н. Отражение современной антикоррупционной культуры в российском

Большое влияние на развитие этого процесса имело принятие в США Закона о коррупционной деятельности за рубежом (Foreign Corrupt Practices Act, FCPA, 1977 г.)³⁶. Прямыми наследниками этого акта становятся влиятельные международные документы середины 1990-х годов, принятые на волне новой актуализации международной антикоррупционной повестки³⁷. Прежде всего речь идет о Декларации ООН 1996 г. «О борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях»³⁸, а также о Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок 1997 г.³⁹ Отечественная правовая литература, обсуждающая вопросы имплементации этих документов в России, в основном уголовно-правовая⁴⁰. Однако задачи работы ОЭСР традиционно гораздо более широкие. И в этом вопросе, разумеется, они касаются не просто внесения изменений в уголовные кодексы для преследования физических лиц, дающих взятки за рубежом, но они связаны с более масштабными институциональными реформами в государствах, стремящихся извлекать максимум выгоды для своих национальных экономик из современной международной торговли. Поэтому закономерный интерес к этой Конвенции имеется у экономических ведомств⁴¹.

Несложно заметить, что данная линия международных антикоррупционных инициатив связана со стимулированием усилий государств, направленных на недопущение выхода коррупционных намерений субъектов национального правового порядка за его границы. А меры по противодействию иностранному лоббизму в связи с запретом открывать счета в иностранных банках либо необходимостью регистрировать

конституционном праве : монография. М. : Юстицинформ, 2020. С. 62.

³⁶ Бакатин Д.В., Ковалева Т.К. Закон США о коррупционной деятельности за рубежом. Некоторые вопросы применения и толкования. М., 2001. С. 6.

³⁷ См. подробнее, например: Основные понятия и концепции антикоррупционной деятельности. Совет Европы, 2015 г.

³⁸ Принята 16 декабря 1996 г. Резолюцией 51/191 на 86-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН. [Официальный сайт ООН]. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/bribery.shtml

³⁹ СЗ РФ. 2012. № 17. Ст. 1899; Федеральный закон от 1 февраля 2012 г. № 3-ФЗ «О присоединении Российской Федерации к Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок» // СЗ РФ. 2012. № 6. Ст. 622.

⁴⁰ См., например: Сидоренко Э.Л. Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок и перспективы совершенствования Российского уголовного законодательства // Международное уголовное право и международная юстиция. 2013. № 1. С. 13–18.

⁴¹ См. подробнее о процедурах работы и стандартах ОЭСР: Антикоррупционные стандарты Организации экономического сотрудничества и развития и их реализация в Российской Федерации : монография / С.В. Борисов, А.А. Каширкина, А.Н. Морозов и др. ; под ред. Т.Я. Хабриевой, А.В. Федорова. М. : ИЗИСП, 2015. 296 с.

факты иностранного влияния на свою деятельность внутри государства (в духе американского закона о регистрации иностранных агентов 1938 г.), наоборот, направлены на недопущение проникновения коррупционного влияния в пределы национального правопорядка извне. Иными словами, одна и та же проблема пересечения политико-экономическими коррупционными практиками национальных границ государства решается посредством двух политико-правовых инициатив. Так, изначально разновекторные направления (международные стандарты по предотвращению распространения коррупции в международном бизнесе и национальные меры по ограничению влияния иностранных лоббистов внутри государств) сходятся в одну масштабную и комплексную проблему.

Для науки российского конституционного права эффект такой корреляции может быть интересен в двух основных отношениях.

Во-первых, исследование конституционного запрета открывать счета в иностранных банках имеет перспективу выхода на проблематику современных практик лоббистской деятельности в международном бизнесе, актуальных механизмов влияния субъектов иностранного правопорядка на процесс принятия выгодных государственно-властных решений в других странах. Эта фундаментальная проблема, связанная с вмешательством во внутренние дела других государств, не является только политической, экономической или международно-правовой. Она имеет в России явный конституционно-правовой субстрат, который становится в последние годы все более выраженным в законодательстве и нуждается в научной оценке.

Во-вторых, адаптация устремления по минимизации иностранного лоббизма в России может получить больше поддержки, если его совместить с активизацией участия нашей страны в одном из самых влиятельных направлений современного международного антикоррупционного движения, связанного с противодействием распространению коррупционных практик в международном бизнесе. С организационной точки зрения это нетривиальная задача, однако было бы продуктивно научиться извлекать пользу для российского правопорядка из этого аспекта современной международной экономической политики.

Таким образом, оценка российской конституционной новеллы, посвященной запрету открывать счета в иностранных банках, раскрывает целый ряд интересных перспектив для развития научной дискуссии в отечественном конституционном праве. Рассмотрены несколько подходов к вопросу адаптации и развития в конституционно-правовой доктрине запрета открывать счета в иностранных банках: в виде части запрета заниматься деятельностью, несовместимой с публичной должностью; посредством включения запрета открывать зарубежные счета в общий баланс оценки лояльности национальному правопорядку, устанавливаемый законодательством о конфликте интересов должностных лиц; а также в связи с достижением обозначенной в Законе цели «упорядочения лоббистской деятельности». Представляется, что данные подходы не являются взаимоисключающими, это лишь разные уровни той фундаментальной государственной проблемы, которая была актуализирована благодаря конституционной реформе 2020 г.

Литература

1. Антикоррупционные стандарты Организации экономического сотрудничества и развития и их реализация в Российской Федерации : монография / С.В. Борисов, А.А. Каширкина, А.Н. Морозов [и др.] ; под редакцией Т.Я. Хабриевой, А.В. Федорова. Москва : ИЗиСП, 2015. 296 с.
2. Бакатин Д.В., Ковалева Т.К. Закон США о коррупционной деятельности за рубежом. Некоторые вопросы применения и толкования / Д.В. Бакатин, Т.К. Ковалева. Москва : Изд-во Московского университета, 2001. 76 с.
3. Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом : учебно-методический комплекс (учебное пособие) / ответственный редактор С.А. Авакьян. Москва : Юстицинформ, 2016. 566 с.
4. Лафитский В.И. Конституционный принцип противодействия коррупции : монография / В.И. Лафитский. Москва : Проспект, 2019. 200 с.
5. Трунцевский Ю.В. Конституционно-правовые основы противодействия коррупции : учебное пособие для вузов / Ю.В. Трунцевский, А.К. Есян ; под общей редакцией Ю.В. Трунцевского. Москва : Юрайт, 2019. 481 с.
6. Шевердяев С.Н. Отражение современной антикоррупционной культуры в российском конституционном праве : монография / С.Н. Шевердяев. Москва : Юстицинформ, 2020. 319 с.