

Шевердяев С.Н. Проблемы разработки конституционно-правовых основ статуса представителя власти. М.: НОЦ КИМС, 2015.¹

I. Категория правового статуса в конституционно-правовой теории

1. Понятие правового статуса и развитие представлений о его основных элементах

Термин «правовой статус» имеет весьма широкое употребление в юридической литературе. Его значение идентично значению понятия «правовое положение»² (не случайно в словарях русского языка понятие статуса именно так и раскрывается).³ Главным образом данный термин используется для определения места и значения субъекта права в системе отношений и подразумевает некий набор соответствующих характеристик.

Важно отметить, что термин «правовой статус» («правовое положение») применяется в отношении именно субъектов права (правовой статус граждан, государственных органов, организаций, учреждений и т.д.), в то время как для аналогичных целей применительно к объектам права и для описания различных комплексных правовых механизмов принято использовать термин «правовой режим» (правовой режим недвижимого имущества, государственной границы, режим чрезвычайного положения, правовой режим пребывания иностранных граждан на территории Российской Федерации и т.д.).

Среди сходных терминов, в максимально обобщенной степени консолидирующих признаки правовых явлений, можно вспомнить и о понятии «правовая природа» (правовая природа собственности, государства, правовая природа института Президента, депутатского мандата и т.д.). Данный термин применяется обычно для характеристики масштабных правовых институтов с акцентом на их происхождение. Кроме того, для описания общего назначения правовых явлений используются и другие термины как правовой, так и общенаучной теории (цели, задачи, функции и т.п.).

По мнению Н.В. Бутусовой, вопросы правового статуса в российской правовой научной традиции начали разрабатываться применительно к

¹ Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда (проект №14-18-00168).

© Шевердяев С.Н., кандидат юрид. наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета, исполнительный директор Научно-образовательного центра конституционализма и местного самоуправления МГУ имени М.В. Ломоносова.

² Некоторые авторы иногда находят смысл в том, чтобы их различать, см., например: Кучинский В.А. Права человека и классовые права. М., 1981. С. 119 - 134; Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979. С. 25 - 115; Якимов А.Ю. Статус субъекта права (теоретические вопросы) // Государство и право. 2003. N 4. С. 6 - 10.

³ Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1981. С. 680

проблематике положения личности в обществе и государстве. «Сама категория "правовой статус" вошла в юридический лексикон в 70 – 80-е гг. главным образом благодаря авторам, разрабатывавшим проблемы правового положения (статуса) личности.»⁴ Учитывая большое количество работ, посвященных этой теме и приводимую в них дробность структуры статуса личности, которую можно считать по меньшей мере формальным признаком ее глубокой научной проработки, в этом есть определенная логика.

Между тем, до сих пор вопрос о наборе элементов, которые охватываются объемом понятия «правовой статус» остается в науке дискуссионным. Имеет место большое разнообразие представлений о структуре правового статуса. Приведем далее для полноты взгляда некоторые из наиболее распространенных позиций.

Прежде всего, обозначим работы, где дается общий государствоведческий взгляд на проблему. Так, по мнению С.А. Авакьяна, статус «обозначает оформленное нормативным актом положение (отсюда – правовое положение) органа, организации, объединения, должностного лица, личности (гражданина). Статус охватывает характеристику их природы, место в системе общественных отношений и субъектов права, важнейшие права и обязанности, формы (порядок) их реализации и принимаемые при этом актов или совершаемых действий».⁵ Н.А. Богданова относит к элементам конституционно-правового статуса место субъекта в обществе и государстве, его социально-политическую роль и назначение; общую правоспособность; права и обязанности или компетенцию и ответственность; гарантии устойчивости и реальности правового состояния субъекта.⁶

Имеет место определенное разнообразие позиций на этот счет в работах, посвященных проблеме определения статуса различных органов власти. К примеру, А.А. Мишин и Б.А. Страшун к элементам конституционно-правового статуса государственных органов относят социальное назначение органа, выраженное в его задачах; компетенцию, которая включает функции и конкретные полномочия (права и обязанности) в отношении определенных предметов ведения; порядок формирования государственного органа; порядок его работы; ответственность.⁷

Одна из наиболее цитируемых нашими авторами работ в вопросе структуры правового статуса – книга Б.Н. Габричидзе о конституционном статусе органов советского государства. Здесь среди элементов автор указывает политическую и государственно-правовую характеристику органа государства, место различных видов органов в общегосударственной

⁴ Бутусова Н.В. Конституционно-правовой статус Российского государства: понятие, содержание, структура // "Конституционное и муниципальное право", 2006, N 4.

⁵ Авакьян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. М., Юстицинформ, 2015. С. 593.

⁶ См.: Богданова Н.А. Система науки конституционного права. М., Юрист. 2001. С. 65.

⁷ См.: Мишин А.А., Страшун Б.А. Глава V. Конституционно-правовой статус политических институтов. Государство. П. 10. Конституционно-правовой статус государственных и самоуправленческих органов // Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Часть общая. В 4 т. Т. 1 - 2 / Отв. ред. Б.А. Страшун М., С. 256 - 258.

системе, дифференциацию систем, подсистем и видов органов, их соотношение; основы взаимоотношений органов между собой; важнейшие принципы организации и деятельности государственных органов; основы компетенции; виды правовых актов государственных органов.⁸

С.Э. Несмеянова на примере конституционно-правового статуса органа конституционного судебного контроля предлагает следующую структуру элементов: конституционно-правовая характеристика органа конституционного судебного контроля, влияющая на определение места органа конституционного судебного контроля в системе органов государственной власти, в системе судебных органов; порядок учреждения, формирования и организации деятельности органа конституционного судебного контроля; принципы и гарантии деятельности органа конституционного судебного контроля; компетенция и ответственность соответствующего органа; взаимоотношения органа конституционного судебного контроля с иными органами государственной власти.⁹

Некоторую специфику структуры правового статуса можно наблюдать в работах, посвященных правовому положению депутатов и должностных лиц. Так, А.А. Безуглов выделяет следующие элементы правового статуса депутата: политико-правовая природа депутатского мандата, основания возникновения и сроки действия депутатского мандата, полномочия депутата, гарантии осуществления депутатских полномочий, отчетность, ответственность и поощрение депутатов.¹⁰ А М.В. Варлен полагает, что «под правовым статусом депутата, выборного должностного лица можно понимать комплексный самостоятельный конституционно-правовой институт, содержание которого составляют правосубъектность, правовые принципы, права, свободы и обязанности, юридические гарантии их реализации и юридическая ответственность депутатов, выборных должностных лиц.»¹¹

Собственно применительно к структуре статуса личности профессор Л.Д. Воеводин, например, выделяет гражданство, правосубъектность, принципы, основные права и свободы человека и гражданина, гарантии и юридические обязанности.¹²

Однако, не следует упускать из виду, что и за предметными пределами государствоведческой дискуссии вопрос о структуре правового статуса получил свое развитие. Особый интерес для нас представляют работы, где содержится попытка предложить обоснование теоретической классификации совокупности элементов правового статуса. Так, согласно позиции Д.Н.

⁸ См.: Габричидзе Б.Н. Конституционный статус органов советского государства. М., 1972. С. 10.

⁹ Несмеянова С.Э. Понятие и структура конституционно-правового статуса органа государственной власти (на примере Конституционного Суда РФ) // Конституционное и муниципальное право. 2010. N 7. С. 5 - 9.

¹⁰ См.: Безуглов А.А. Теоретические проблемы правового статуса советского депутата: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1971. С. 7.

¹¹ Варлен М.В. Правовой статус депутата и выборного должностного лица (проблемы теории) // "Юридический мир", 2006, N 8.

¹² См.: Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. Уч.пособие. М., 1997. С. 30 и далее.

Бахраха в административно-правовом статусе коллективных субъектов можно выделить три главных блока: 1) целевой (включающий юридически закреплённые цели, задачи, функции коллективного субъекта); 2) структурно-организационный (содержащий нормативное регулирование порядка образования, легализации, реорганизации, ликвидации субъектов, их подчиненности и передачи из ведения одних организаций в подчинение других, установления и изменения их организационных структур и т.д.); 3) компетенционный (состоящий из предметов ведения, прав и обязанностей).¹³

Еще дальше в теоретическом обобщении идет Т.Б. Макарова, полагающая, что в рассмотрении структуры элементов в данном случае административно-правового статуса органа исполнительной власти наиболее правильным является выделение таких пяти блоков, как:

«1. Системный, характеризующийся установленными в правовом порядке назначением органа, его местом и ролью в системе органов государственной власти.

2. Функциональный, включающий положения о принципах, функциях, формах, методах и процедурах его функционирования, а также о целях деятельности органа.

3. Организационно-структурный, который включает в себя правовые предписания, регламентирующие: порядок формирования структуры органа, основания финансирования и порядок установления численности центрального аппарата; порядок принятия решений; положение и назначение коллегии и других коллегиальных структур, образуемых в данном органе исполнительной власти или при нем (научно-методические, технические советы, фонды, инспекции и др.); признаки органа как юридического лица; реорганизации и ликвидации органа.

4. Компетенционный, характеризующийся совокупностью властных полномочий по определенным предметам ведения.

5. Ответственности, определяющий порядок наступления неблагоприятных последствий для органа государственной власти и его должностных лиц в случае совершения административно-правового деликта».¹⁴

2. Проблемы поиска адекватного набора элементов правового статуса субъектов права

На основе приведенных позиций вполне можно составить представление о том, какие элементы правового статуса принято обычно выделять и какими могут быть основания для их теоретической классификации. Между тем, не

¹³ См.: Бахрах Д.Н. Административное право России. М., 2000. С. 177.

¹⁴ Макарова Т.Б. Категориальный анализ понятия "административно-правовой статус органов исполнительной власти" (методология вопроса) // "Государственная власть и местное самоуправление", 2006, N 6.

уменьшающееся многообразие взглядов о наборе элементов, которые наиболее адекватно раскрывают особенности правового положения того или иного субъекта права явно указывает на то, что отсутствие некой завершенной и исчерпывающей канонической структуры элементов является частью сущности понятия правового положения.

Видимо, по этой причине не закончились удовлетворительным результатом попытки ввести единый теоретический критерий, который позволил бы отделить элементы правового статуса от «неэлементов». Например, по мнению Л.Д. Воеводина в вопросе статуса личности «таким критерием является закрепленное правом *место* индивида в обществе и государстве, т.е. в производстве, в управлении, государственными и общественными делами и сфере духовной жизни».¹⁵ Однако «место» является настолько же очевидным, насколько и неопределенным критерием. Назначение, задачи правового положения субъекта состоят именно в определении его места в системе отношений. Следовательно, здесь мы не получаем никакого нового признака, который позволил бы провести более эффективное разграничение элементов правового статуса от всех остальных правовых явлений.

По всей видимости, границы некоего универсума характеристик, которые позволяют наблюдателю лучше оценить правовое положение любого субъекта права и не должны быть жесткими. Все, что может послужить цели определения места субъекта в системе правоотношений, любые характеристики, доступные правовой науке и пригодные для освоения посредством юридического вокабуляра, может быть использовано. Действительно, если установление границы элементов правового статуса является препятствием для развития знаний о правовом явлении, то такая задача абсурдна. Между тем, как систематизация элементов, типологизация, классификация их в зависимости от различных критериев имеет как научный и учебно-методический, так и практический смысл, поскольку позволяет правильно ориентировать законодательство, регулирующее взаимодействие между субъектами.

Но открытый характер списка элементов правового статуса – это только часть вопроса. Оказывается, что набор элементов правового статуса, актуальных для одних субъектов права, является не актуальным или менее актуальным для других. К примеру, не принято говорить о полномочиях применительно к статусу личности, так как правовые возможности этого типа субъектов описываются категорией прав и обязанностей.

Далее, поскольку вопрос об ответственности в конституционно-правовой теории не может ставиться в отношении таких субъектов конституционного права как народ, нации или государство, то очевидно, что такого элемента мы не сможем обнаружить в характеристике их правового статуса. Некоторые авторы отмечают и отсутствие элемента ответственности

¹⁵ Воеводин Л.Д. Там же. С. 32; см. также по этому вопросу: Юридические гарантии конституционных прав и свобод личности в социалистическом обществе. М., 1987. С. 5-60.

в упомянутой работе Б.Н. Габричидзе и других работах о конституционном статусе органов советского государства, связывая это в основном с характерными акцентами государственно-правовой доктрины того времени.¹⁶

Ясно также, что приведенный выше блок «организационно-структурных» элементов Д.Н. Бахраха или Т.Б. Макаровой не подходит для характеристики статуса личности, поскольку даже авторами он ориентирован для описания только коллективных субъектов права.

Гарантии деятельности субъектов в качестве элемента правового статуса тоже не всегда могут иметь свое постоянное место в его структуре. Так, часть юридических гарантий может раскрываться через права данного субъекта требовать у других субъектов должного поведения (реализации их обязанностей), что усиливает элемент прав и исключает необходимость говорить об элементе гарантий в характеристике статуса субъектов такого типа. Между тем, во-первых, нынешняя конституционно-правовая доктрина имеет весьма развитое представление о разнообразии гарантий, не сводимое только к юридической составляющей и тем более к правам требования должного поведения. Во-вторых, поскольку категория субъективных прав личности не актуальна, например, для государственных органов, функционирующих на основе осуществления полномочий, инверсия гарантий в форму прав требования для них маловероятна. Однако в случае вторжения в сферу компетенции органа власти со стороны другого органа власти, он может взывать к «гарантиям» своей независимости и автономному месту в системе разделения властей или федеративного устройства, которая определена текущим законодательством, устанавливающим объем его полномочий, а при отсутствии в нем ясности – к конституционным принципам.

Таким образом, набор теоретических элементов правового статуса, актуальных для субъектов различного типа, будет неодинаков. В целом представить себе потребность постановки задачи сравнения всех видов субъектов права¹⁷ по единому исчерпывающему набору элементов правового статуса довольно сложно. Скорее всего, такая задача будет совершенно ответственной, теоретической, однако и она может привести к интересным суждениям. К примеру, возьмем такой элемент статуса как отчетность, который рядом авторов упоминается в характеристике органов власти. Каким образом и с какой именно спецификой этот элемент будет преломляться в описании статуса других типов субъектов (например, государства в целом как субъекта конституционного права или общественные объединения, или

¹⁶ Несмеянова С.Э. Понятие и структура конституционно-правового статуса органа государственной власти (на примере Конституционного Суда РФ) // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 7. С. 5 - 9.

¹⁷ Только в числе субъектов конституционно-правовых отношений принято называть таких как: граждане, иностранцы, лица без гражданства; политические партии, общественные объединения, религиозные объединения; законодательные, исполнительные и судебные государственные органы и их должностные лица; органы местного самоуправления и их должностные лица; органы и организации с особым статусом и их должностные лица (избирательные комиссии и прочие особые субъекты избирательного процесса, счетные палаты, прокуратура, центральный банк, общественные палаты); Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования; народ Российской Федерации, нации и народности и т.д.

что это будет означать в отношении к гражданам в системе конституционно-правовых отношений)? Кроме того, подобное сопоставление элементов будет интересно с точки зрения получения представлений о том, какие из них являются наиболее универсальными и применимы в отношении наибольшего числа субъектов права, а какие элементы уникальны для отдельных субъектов и по какой именно причине. Это также поможет устранить возможные пробелы в оценке правового статуса одних субъектов за счет элементов, которые ранее были характерны для других.

Между тем, цели нашего дальнейшего исследования связаны прежде всего с пониманием особенностей правового статуса представителей различных органов власти, т.е. в центре внимания стоит лишь один довольно специфический тип субъектов права. Пока мы в деталях не разобрались с точным кругом лиц, которых можно отнести к числу «представителей органов власти» (это будет задачей отдельного раздела), будем их для простоты обобщено именовать «должностными лицами». Последовательность элементов, раскрывающих правовое положение должностных лиц как специальной группы субъектов, является относительно устойчивым, что несколько облегчает работу. Поскольку, как мы выяснили ранее, ставить вопрос об исчерпывающем наборе элементов правового положения не совсем корректно, правильной задачей может являться установление такого их объема, который является достаточным для характеристики правового статуса данного типа. При этом параллельно с решением такой задачи можно будет установить, имеются ли различия в наборе теоретических элементов, важных для описания правового статуса представителей различных типов публичной власти, различных ветвей государственной власти и различных территориальных уровней организации власти.

Прибегнув к обобщению изложенных выше позиций в отношении элементов правового положения различных субъектов права, которые целесообразно использовать для характеристики статуса должностных лиц, можно предложить такой набор элементов:

- Цели, задачи, функции соответствующей должности, должностной позиции;
- Компетенция (предметы ведения и полномочия) единоличных должностных лиц, права и обязанности представителей коллегиальных органов власти;
- Место должностного лица в структуре органа власти;
- Условия и порядок замещения должности (назначение, выборы и т.д.; требования к кандидатам, в т.ч. связанные с правосубъектностью (возраст, дееспособность, гражданство); вопрос о несовместимости должностей; запреты и ограничения по должности);
- Процедуры работы (регламент, пределы оперативного усмотрения);

– Отчетность (подотчетность) (представление сведений о результатах и эффективности работы в вышестоящие и контролирующие инстанции);

– Гарантии деятельности (юридические механизмы обеспечения независимости, неприкосновенности; материальное обеспечение и социальное обслуживание и др.)

– Ответственность должностных лиц (условия, основания и порядок привлечения к ответственности).

В качестве особого элемента статуса должностных лиц, который был привнесен в российское законодательство лишь в последние годы, можно выделить целую группу специальных антикоррупционных требований. Это относится, например, к следующему: а) обязательства должностных лиц по предотвращению конфликта интересов, а также по декларированию доходов и расходов; б) установление специальных требований в отношении приема подарков; в) вопрос о порядке оставления должности в связи переходом на другую работу; г) требования по обеспечению прозрачности деятельности должностных лиц для граждан; д) запрет на владение зарубежными активами и т.д.

В настоящее время данные требования воспринимаются в основном как однородный и внешний элемент по отношению к «традиционным» элементам статуса. Если не сказать больше. Для традиционно консервативной академической юридической науки и тем более для представителей российской бюрократии такие требования выглядят даже чуждыми. Однако, даже беглый взгляд на эти требования, их разнообразие и природу, показывает, что они являются принадлежностью не некоего внешнего элемента статуса, отделимого от остальных, а отражают новые стороны развития практически всех существующих традиционных элементов правового положения должностных лиц. Это не новое «модное» приложение к статусу представителя власти, а свидетельство его глубокой реформы в нашем законодательстве. Собственно говоря, иллюстрация коренного и необратимого характера произошедших изменений в восприятии статуса представителей власти является одной из базовых задач настоящей работы. И в рамках первой ее части нам необходимо оценить законодательство о статусе представителей различных органов власти, которое явилось основой для новых правовых усовершенствований.

II. Традиционные вопросы статуса представителей власти (общая характеристика)

1. Особенности конституционно-правового статуса Президента Российской Федерации

Правовой статус Президента в Российской Федерации предопределен особой конституционной моделью государственной организации власти. Президент РФ в ч. 1 ст. 11 Конституции РФ открывает перечень органов, осуществляющих государственную власть на федеральном уровне: «Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации». Данное положение, при текстуальном сопоставлении со ст. 10 о разделении государственной власти «на законодательную, исполнительную и судебную» дает основание некоторым авторам утверждать, что место Президента РФ в механизме разделения властей особое, он находится как бы над ветвями власти, играя координирующую роль.

Дальнейший конституционный текст подкрепляет эту установку множеством других признаков. Так, Президент РФ не может быть встроен в систему исполнительной власти в России, поскольку согласно ст. 110 ее осуществляет Правительство РФ. Часть 1 ст. 80 Конституции РФ указывает на то, что Президент является главой государства. Это совсем не специфическая функция для президентских и парламентских республик, но в России эта функция придает Президенту по мысли нашей Конституции совершенно особый статус. Диапазон сферы ведения Президента не имеет четких очертаний: он и гарант Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина; он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности; он обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (ч. 2 ст. 80); он в одиночку определяет основные направления внутренней и внешней политики государства (ч. 3 ст. 80).

Перечислению полномочий Президента РФ в различных сферах государственно-властной деятельности уделены восемь статей конституционного текста (ст.ст. 83 – 90), в то время как полномочия других высших органов власти описаны более компактно. Однако, приведенное в Конституции многообразие полномочий не исчерпывает правовых возможностей Президента РФ. Получили известность разработки видных российских ученых о значительном расширении президентских полномочий в текущем законодательстве.¹⁸

В настоящем исследовании в первую очередь нас должны волновать не вопросы места Президента в системе разделения властей или обоснованности объема его полномочий, а особенности его статуса как должностного лица, наделенного некими полномочиями. Разумеется, в значительной степени они происходят от специфики местонахождения должностной позиции в системе

¹⁸ См., например: Краснов М.А., Шаблинский И.Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. М. 2008.

государственного аппарата, но от этого не так много сторон его юридического статуса становятся очевидными.

Конституционная формальная модель предусматривает такие юридические основы правового статуса Президента при занятии должности: срок его полномочий составляет 6 лет; президентом может быть избран только российский гражданин не моложе 35 лет, постоянно проживающий в России не менее 10 лет; одно и то же лицо не может занимать должность Президента РФ более двух сроков подряд; избранный Президент вступает в должность на тридцатый день со дня официального объявления Центризбиркомом РФ результатов выборов; Президент приносит присягу народу (ст. 82 Конституции РФ) и т.д.

К числу характерных особенностей статуса Президента в России, которые выделяют это должностное лицо в числе всех остальных относится в целом его значительная неопределенность. Несмотря на обилие конституционных норм мы находим, что большинство из них касается возможностей Президента, но не процедур, рамок его деятельности, тем более ограничений. Учитывая значение этого института президентства в российской конституционной модели логично было бы ожидать принятия по меньшей мере федерального закона о Президенте.¹⁹ Однако, в отличие от других высших органов власти и высших должностных лиц в российском государстве, регулирование его статуса в основном исчерпывается Конституцией РФ.

Сохраняется неопределенность в вопросе о несовместимости должности Президента с осуществлением других государственных функций, а также и в других подобных пунктах статуса, которые являются установленными для прочих должностных лиц. По-видимому, молчание Конституции и закона в таких случаях означает, что в частном вопросе о совмещениях, либо в других подобных ситуациях, принятие решения относится на личное усмотрение Президента РФ.

Конституционно-правовой статус российского Президента специфичен особой формой ответственности.²⁰ Единственной формой лишения поста в связи с каким-либо нарушением является отрешение Президента от должности. Процедура отрешения от должности согласно ст. 93 Конституции РФ включает в себя следующие элементы. Основанием для постановки вопроса об отрешении Президента от должности является обвинение в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. Данное обвинение выдвигает ГД на следующих условиях: инициатива выдвижения обвинения должна поступить от не менее чем 1/3 депутатов; при этом необходимо заключение специальной комиссии Государственной

¹⁹ Довольно много публикаций на этот счет вышло из под пера А.В. Зуйкова. – См., например: Зуйков А.В. К вопросу о совершенствовании правовой базы института президентства Российской Федерации // "Государственная власть и местное самоуправление", 2008, N 3.

²⁰ Савченко Н.А. Президентский иммунитет: правовое обеспечение неприкосновенности Президента РФ // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. N 9. С. 6 - 10.

Думы; а считается выдвинутым обвинение, если за него проголосовало более 2/3 депутатов. В процедуре импичмента принимает участие суд власть: Верховных Суд подтверждает обвинение заключением о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления, а Конституционный Суд подтверждает обвинение заключением о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения. Решение об отрешении Президента от должности принимает Совет Федерации 2/3 голосов в течение трех месяцев после выдвижения обвинения против Президента (иначе считается отклоненным).

Учитывая исключительность Президента РФ как высшего должностного лица в государственном механизме и отсутствие поста вице-президента в действующей конституционной модели, вопрос об исполнении его обязанностей решается особо. Так, согласно ч. 3 ст. 92 Конституции РФ: «Во всех случаях, когда Президент РФ не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства РФ». То есть поскольку государство не может остаться без формального и фактического руководства, Конституция РФ предусмотрела эту дополнительную гарантию, в результате чего: во-первых, закрыты все спекуляции о том, кто имеет право быть «врио Президента, и кто является вторым человеком в гос-ве); во-вторых, здесь идет речь не только о тех трех основаниях досрочного прекращения полномочий, которые упоминает основной закон, но и о любых других случаях, которые потенциально могли бы иметь место.

Конституционный Суд РФ в Постановлении о толковании ч. 2 ст. 92 и ч.3 ст. 92 от 6 июля 1999 г. N 10-П различает две ситуации: а) когда Президент самостоятельно в силу состояния здоровья возлагает временно осуществление своих полномочий на Председателя Правительства и б) когда Премьер приступает к временному исполнению его обязанностей без его волеизъявления. В первом случае Президент «своим решением возлагает на Председателя Правительства РФ временное исполнение обязанностей Президента РФ с учетом ограничений, предусмотренных частью 3 статьи 92 Конституции РФ».²¹

Во втором случае Конституционный Суд указал, что «если в силу исключительных обстоятельств Президент РФ не в состоянии ни выполнять свои полномочия, ни возложить своим решением исполнение обязанностей Президента РФ на Председателя Правительства РФ, последний временно исполняет их в точном соответствии с положениями, содержащимися в частях 2 и 3 статьи 92 Конституции Российской Федерации».

Согласно ч. 3 ст. 93 «Исполняющий обязанности Президента РФ не имеет права»: распускать Государственную Думу, назначать референдум,

²¹ Например, такая «перестраховка» имела место в 1996 г., когда Президент Б.Н. Ельцин, лежа на операции на сердце, возложил своим указом временное осуществление полномочий Президента на Председателя Правительства В.С. Черномырдина, а через сутки также указом известил о своем возвращении к исполнению полномочий Президента.

вносить предложения о поправках и пересмотре положений КРФ. Установив такой закрытый перечень Конституция РФ не оставляет вариантов для расширительного толкования ограничений в текущем законодательстве. Таким образом, он имеет право реализовать все остальные полномочия Президента, в т.ч. изменить состав Правительства, отправить его в отставку, утвердить новую военную доктрину и т.д.

Далее, совершенно особым элементом статуса Президента являются так называемые «гарантии бывшему президенту». Этот механизм не имеет прямых аналогов ни в российской правовой системе в отношении любого другого должностного лица, ни в известной зарубежной практике. В определенном смысле можно сказать, что ближайшими примерами могут являться специальные социальные гарантии в отношении наиболее «почетных пенсионеров», состоявших на государственной службе, а также зарубежная практика «трудоустройство бывших президентов в высшие органы власти».²² Однако по своей правовой природе, форме закрепления и основаниям, в связи с которым он появился, данный институт вполне можно рассматривать как уникальный.

Статус «бывшего Президента РФ» урегулирован Федеральным законом «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи» 2001 г.²³ Согласно этому нормативному акту, установление соответствующих гарантий распространяется на всех бывших президентов (вне зависимости от достижения ими пенсионного возраста), кроме тех, которые утратят пост в силу отрешения от должности; на членов семьи бывшего Президента распространяются льготы по государственной охране, медицинскому обслуживанию и страхованию жизни и здоровья. «Бывший Президент» обладает неприкосновенностью, т.е.: не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности «за деяния, совершенные им в период исполнения полномочий Президента». Процедура лишения неприкосновенности в случае возбуждения уголовного дела по факту совершения тяжкого преступления предусматривает: а) обращение Председателя Следственного комитета в Государственную Думу, б) принятие постановления Госдумой о даче согласия на лишение неприкосновенности (решение об отказе в даче согласия), в) принятие Советом Федерации о снятии неприкосновенности в трехмесячный срок после положительного решения Госдумы. При этом отказ Госдумы или Совета Федерации «является обстоятельством, исключающим производство по соответствующему уголовному делу и влекущим прекращение такого дела».

²² Например, бывшие президенты включаются в состав верхней палаты парламента (Италия) или других органов (Конституционный совет во Франции). С одной стороны, они продолжают оставаться действующими должностными лицами, делиться опытом, в с другой - за ними сохраняются и все привилегии соответствующих должностных лиц.

²³ Федеральный закон от 12.02.2001 N 12-ФЗ "О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи". // "Собрание законодательства РФ", 12.02.2001, N 7, ст. 617. При подготовке настоящего материала использовалась СПС «Консультант Плюс».

Таким образом, предусмотренный действующей конституционной моделью статус российского Президента обладает весьма существенными особенностями. Фигура Президента РФ выделяется не только в связи с особым подходом к определению ее места в системе разделения властей, но также и благодаря, с одной стороны, целой серии специфических механизмов в ряде новых областей статуса, а с другой, - отсутствию регулирования в тех областях, где его ожидать было бы привычно.

2. Особенности правового статуса российских парламентариев

В рамках этого собирательного термина «российский парламентарий» мы будем рассматривать депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, а также депутатов законодательных органов государственной власти субъектов РФ.

Конституционные основы статуса «федеральных парламентариев» содержатся в ст. 97-98 Конституции РФ. В сравнении с отсутствием детальных вопросов регулирования в статусе Президента РФ, эти статьи можно рассматривать как довольно подробные. Такая внимательность к статусу депутатов благосклонно встречается теорией конституционного права, поскольку наличие большого числа средств защиты парламентариев от исполнительной власти гарантирует независимость и эффективность парламентских учреждений.

Согласно статье 97 Конституции РФ: «1. Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах. 2. Одно и то же лицо не может одновременно являться членом Совета Федерации и депутатом Государственной Думы. Депутат Государственной Думы не может быть депутатом иных представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления. 3. Депутаты Государственной Думы работают на профессиональной постоянной основе. Депутаты Государственной Думы не могут находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.»

А следующая ст. 98 устанавливает, что «1. Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы обладают неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий. Они не могут быть задержаны, арестованы, подвергнуты обыску, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей. 2. Вопрос о лишении неприкосновенности решается по представлению Генерального прокурора Российской Федерации соответствующей палатой Федерального Собрания.»

Подробно особенности статуса, гарантии деятельности парламентариев установлены специальным законом "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" от 8 мая 1994 г. №3-ФЗ).²⁴ Закон устанавливает общие требования к парламентариям в отношении их возраста и гражданства. Ряд требований вытекает из постоянного характера их работы и недопустимости попадать в зависимость от кого бы то ни было (ст. 6). Так, они не вправе не только совмещать свою должность с другой государственной или коммерческой должностью, но и, например: «г) состоять членом органа управления хозяйственного общества или иной коммерческой организации; е) получать не предусмотренные законодательством РФ вознаграждения (ссуды, денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов) от физических и юридических лиц; ж) выезжать в связи с осуществлением соответствующих полномочий за пределы территории РФ за счет средств физических и юридических лиц (за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с законодательством РФ)» и т.д.

Значительное число своего нормативного пространства Закон уделяет вопросам ответственности парламентариев. Во-первых, в связи с невыполнением требований, предъявляемых к их статусу законом палата вправе провести соответствующую проверку соблюдения требований, предъявляемых к парламентариям. При установлении фактов занятия несовместимой деятельностью принимается решение о досрочном прекращении полномочий парламентария (ст. 4), которое оформляется Постановлением палаты.

Во-вторых, имеется ряд требований, направленных на соблюдение партийной дисциплины. Так, депутат может быть членом фракции только той политической партии, в составе списка которой он был избран и не вправе выйти из нее (п. 6 и 7 ст. 7.1. Закона). Теряя партийный мандат, депутат Государственной Думы автоматически теряет и депутатский мандат.

В-третьих, Закон о статусе устанавливает правовые основы ответственности парламентариев в связи с совершением ими противоправных деяний. Привлечение их к юридической ответственности (читай – ограничение их прав органами исполнительной власти, а не палатой парламента) может быть связано только с лишением депутата неприкосновенности (снятием депутатского иммунитета). Такой иммунитет означает, что без согласия палаты парламентарии не могут быть: а) привлечены к уголовной или к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке; б) задержаны, арестованы, подвергнуты обыску (кроме случаев задержания на месте преступления) или допросу; в) подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других

²⁴ "Собрание законодательства РФ", 12.07.1999, N 28, ст. 3466.

людей. Частью иммунитета является то, что дело также не может быть передано в суд без согласия палаты (п. 5 ст.19).

Процедура лишения неприкосновенности предусматривает, что: а) в случае возбуждения уголовного дела - орган дознания или следователь в трехдневный срок сообщает об этом Генеральному прокурору. б) Генеральный прокурор в недельный срок после получения сообщения органа дознания или следователя «обязан внести в соответствующую палату представление о лишении ... депутата неприкосновенности». в) Соответствующие палаты рассматривают представление, принимают мотивированное решение и в 3-дневный срок извещают о нем прокурора (ст. 20 Закона). г) В случае прекращения уголовного дела или отказа в его возбуждении палата признает принятое постановление о лишении неприкосновенности утратившим силу.²⁵

Закон о статусе дает представление и о развернутой системе социальных гарантий «федеральных парламентариев». По объему социальных гарантий они приравниваются к федеральному министру, Председатель палаты, заместители Председателя палаты - к Председателю Правительства и Заместителю Председателя Правительства соответственно.

К социальным гарантиям деятельности члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы относятся (п. 3 ст.2): ежемесячное денежное вознаграждение; ежегодный оплачиваемый отпуск; зачисление периода депутатства в стаж государственной службы; медицинское, санаторно-курортное обслуживание члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы и членов их семей; пенсионное обеспечение, в том числе пенсионное обеспечение членов их семей в случае смерти парламентария; жилищно-бытовое обеспечение члена (если не имеют жилой площади в городе Москве), а также иные социальные гарантии, предусмотренные для федеральных министров.

К числу других гарантированных законом прав российских парламентариев относятся: право на служебное помещение, на прием в первоочередном порядке должностными лицами, на получение и распространение информации, на отказ от дачи свидетельских показаний, им выдается на весь срок полномочий дипломатический паспорт, парламентарии имеют право иметь до пяти помощников по трудовому договору (в этом случае помощники являются государственными гражданскими служащими,

²⁵ Статья 185.6 Регламента Госдумы: В случае поступления в Государственную Думу сообщения о прекращении уголовного дела или о прекращении производства по делу об административном правонарушении, а также об отказе в возбуждении уголовного дела в отношении депутата Государственной Думы, на лишение неприкосновенности которого было дано согласие Государственной Думы, Государственная Дума на своем ближайшем заседании принимает внесенное Комитетом Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы постановление о признании постановления Государственной Думы, указанного в части третьей статьи 185.5 настоящего Регламента, утратившим силу. Принятое постановление в трехдневный срок направляется Генеральному прокурору Российской Федерации или в соответствующий суд. - См.: Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 N 2134-II ГД (ред. от 16.06.2015) "О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" // "Российская газета", N 37, 25.02.1998.

вправе работать по совместительству), а также иметь до 40 помощников на общественных началах.

Что касается депутатов законодательных органов субъектов РФ, то основы их правового статуса установлены ст.ст. 11-15 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации." В отличие от единства профессиональной постоянной основы работы федеральных парламентариев, здесь Закон №184 допускает три варианта. Согласно п. 1 ст. 11 условия осуществления депутатом депутатской деятельности могут быть определены законодательством субъекта Российской Федерации на основе следующих вариантов: а) на профессиональной постоянной основе, б) на профессиональной основе в определенный период, в) без отрыва от основной деятельности).

Наиболее насыщенной из всех статей о статусе регионального парламентария является ст. 12 ограничениях, связанных с депутатской деятельностью. Здесь установлены запреты на совмещение должностей; правило потери мандата для депутата, избравшегося от политической партии; последствия утраты гражданства; процедуры досрочного прекращения полномочий. Кроме того, Закон №184 регулирует вопросы депутатского иммунитета (отсылая к федеральному законодательству)²⁶ и индемнитета (ст. 13), а также фиксирует право депутата на отказ от дачи свидетельских показаний (ст. 15).

3. Особенности статуса членов Правительства РФ, должностных лиц и государственных служащих других федеральных органов исполнительной власти и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ

Статус представителей исполнительных органов власти в отличие от статуса депутатов, судей и высших должностных лиц традиционно в законодательстве представлен максимально широко и детально. Причем главной особенностью статуса данной категории должностных лиц является детальность в отношении не столько гарантий независимости деятельности, как в других случаях, сколько применительно к регулированию порядка осуществления полномочий согласно принципу «запрещено все, что не разрешено». То есть пространство оперативного усмотрения у государственных служащих традиционно уже, чем у депутатов и судей,

²⁶ Так, например, согласно пп. 9 п. 1. Ст. 448 УПК РФ Решение о возбуждении уголовного дела, либо о привлечении его в качестве обвиняемого, если уголовное дело было возбуждено в отношении других лиц или по факту совершения деяния, содержащего признаки преступления, принимается: «в отношении депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации - руководителем следственного органа Следственного комитета Российской Федерации по субъекту Российской Федерации».

несмотря на наличие регламентов палат парламента в первом случае и процессуальных кодексов во втором. Государственно-властное творчество в системе кадровой бюрократии изначально сковывается исполнительской дисциплиной. Это компенсация за возможность контроля над обширными ресурсами исполнительной власти, организационными, материальными и иными. Точно также и формальное отсутствие должностного иммунитета представителей исполнителей власти является продолжением этой компенсации: считается, что представителям бюрократии не из-за чего и некого опасаться по поводу вторжения в их сферу деятельности со стороны законодателей и судей, которые просто не имеют соответствующих силовых структур и грозящей должностной независимости полномочий.²⁷

Некоторыми особенностями в сравнении с остальными представителями российской исполнительной власти отличается, пожалуй, фигура Председателя Правительства РФ (и отчасти министров) и высшего должностного лица субъекта РФ. Они особым образом вписаны в российский политический механизм, поэтому конституционное право обязано проявлять к ним повышенный интерес. В первую очередь специфика их статус касается порядка замещения должности.

Основанием для формирования нового Правительства и, соответственно, для серии новых назначений в этом органе власти, является избрание Президента РФ, либо отставка прежнего Правительства. Формирование Правительства осуществляется в два этапа: на первом назначается Председатель Правительства, на втором – руководители министерств и ведомств. Согласно ч. 1 ст. 111 «Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы». Последовательность действий в рамках этапа назначения Председателя Правительства РФ такова:

- Предложение о кандидатуре Председателя Правительства РФ вносится не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента РФ или после отставки Правительства РФ либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры Государственной Думой (ч. 2 ст. 111);

- Дума рассматривает кандидатуру в течение недели со дня внесения предложения (ч. 3 ст. 111);

- «После трехкратного отклонения представленных кандидатур Государственной Думой Президент назначает Председателя Правительства, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы».

В связи с возможностью трехкратного отклонения кандидатур Председателя Госдумой на практике возник вопрос о том, вправе ли Президент повторно вносить отклоненную кандидатуру. Согласно Постановлению Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. №28-П о

²⁷ Иными словами, в отличие от парламентариев, судей и Президента РФ, члены Правительства (в т.ч. Председатель и министры) не обладают неприкосновенностью: они могут быть задержаны или привлечены к уголовной ответственности в отсутствие специальных процедур, предусмотренных главой 52 УПК РФ «Особенности производства по уголовным делам в отношении отдельных категорий лиц».

толковании положений части 4 ст. 111 КРФ²⁸ Президент вправе «представлять одного и того же кандидата дважды или трижды либо представлять каждый раз нового кандидата». Мотивировка Суда основывалась на том, что «выбор представляемой Государственной Думе кандидатуры Председателя Правительства РФ является прерогативой Президента», Конституция РФ никак не ограничивает данное право Президента, который сам определяет конкретный вариант его реализации. В свою очередь Госдума участвует в назначении Председателя Правительства РФ, лишь давая согласие или отказывая в согласии на назначение предложенной кандидатуры.²⁹

Требования к кандидату на должность Председателя Правительства РФ Конституция РФ не устанавливает, однако отдельные нормы на этот счет мы встречаем в Федеральном конституционном законе о правительстве. В частности, это касается специфики ценза гражданства: согласно ч. 1 ст. 7: «Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ из числа граждан РФ, не имеющих гражданства иностранного государства либо вида на жительство (или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства, в порядке, установленном Конституцией РФ)».³⁰

Второй этап формирования Правительства – назначение зампредов (заместителей Председателя Правительства РФ) и федеральных министров. Сначала в течение недельного срока после своего назначения Председатель представляет Президенту предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти (ч. 1 ст. 112), после чего предлагает Президенту и сами кандидатуры на эти должности (ч. 2 ст. 112). Что касается заместителей министров, то при их назначении проявляется т.наз. «бицефальная» специфика российской системы исполнительной власти, выражающаяся в фактическом наличии двух руководителей и, соответственно, наличии «президентских» и «правительственных» министерств и ведомств.³¹

²⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 11.12.1998 N 28-П "По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации" // "Вестник Конституционного Суда РФ", N 2, 1999.

²⁹ Конституционный Суд вынося это решение, вероятно, уповал на то, что практика пойдет по иному пути, нежели тот, которому он вымостил дорогу. См. п. 4 мотивировочной части данного Постановления: «Практика применения статьи 111 Конституции Российской Федерации обнаруживает различные подходы к реализации закрепленных в ней правомочий, включая одобрение предложенной кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации при первом же представлении, представление одного и того же кандидата трижды, а также применение согласительных процедур после двухкратного отклонения кандидата. Однако в дальнейшем не исключается возможность формирования конституционного обычая, основанного и на каком-либо одном варианте взаимодействия главы государства и Государственной Думы из допускаемых частью 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации и адекватных целям стабильного функционирования конституционного строя с учетом исторического контекста.»

³⁰ Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 23.05.2015) "О Правительстве Российской Федерации" // "Российская газета", N 245, 23.12.1997.

³¹ См. ч. 6 ст. 12 Закона о Правительстве: «Правительство Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности заместителей федеральных министров, руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении Правительства Российской Федерации, и их заместителей, руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении федеральных министерств, по представлению федеральных министров, руководителей органов и организаций при Правительстве Российской Федерации». – См.: Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ

Кроме того, ст. 11 Закона о Правительстве содержит набор специальных ограничений, связанных с пребыванием в составе Правительства РФ, которые также учитываются при назначении (в основном их перечень напоминает список видов деятельности, знакомый нам по статусу парламентария, хотя есть и отличия). Так, среди прочего, члены Правительства Российской Федерации не вправе: быть членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы, депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и депутатами выборных органов местного самоуправления; замещать другие должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления, за исключением случаев, установленных федеральными конституционными законами, федеральными законами и указами Президента Российской Федерации; заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, в том числе участвовать в управлении хозяйствующим субъектом независимо от его организационно-правовой формы, если иное не предусмотрено федеральными законами или если в порядке, установленном Правительством Российской Федерации в соответствии с федеральными законами, им не поручено участвовать в управлении этой организацией; заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации или договоренностями на взаимной основе федеральных органов государственной власти с государственными органами иностранных государств, международными и иностранными организациями; получать гонорары за публикации и выступления в качестве члена Правительства Российской Федерации; получать в связи с осуществлением своих полномочий от физических и юридических лиц не предусмотренные федеральным законодательством ссуды, подарки, денежное и иное вознаграждение, в том числе услуги, оплату развлечений и отдыха; принимать без разрешения Президента Российской Федерации почетные и специальные звания, награды и иные знаки отличия иностранных государств; и т.д.

Следующий принципиальный вопрос статуса членов Правительства РФ – это их ответственность. Конституционная модель образца 1993 г. устанавливает солидарную ответственность Правительства РФ. Отдельный министр не может быть отправлен в отставку посредством задействования механизмов конституционно-правовой ответственности российским

(ред. от 23.05.2015) "О Правительстве Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 22.12.1997, N 51, ст. 5712.

парламентом. Это, однако, не исключает права члена Правительства, подать в отставку по собственной инициативе, как и не исключает права Президента РФ и Председателя Правительства РФ сменить руководство отдельных министерств и ведомств в рабочем порядке. Иными словами, в России не предусмотрено выражение недоверия или применение процедуры импичмента в отношении отдельных министров. Терминологически в Законе о Правительстве РФ (ч. 4 ст. 7) это выражено так: «Освобождение от должности Председателя Правительства РФ одновременно влечет за собой отставку Правительства РФ»).

Вопрос об ответственности Правительства РФ наиболее яркое выражение находит в процедурах его отставки. Ст. 117 Конституции РФ предусматривает четыре варианта отставки Правительства: 1. Правительство РФ может подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом. 2. Президент РФ может принять решение об отставке Правительства. 3. Государственная Дума может выразить недоверие Правительству (простым большинством голосов). После выражения Думой недоверия Президент вправе объявить об отставке Правительства либо не согласиться с решением Госдумы. В случае если Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству, Президент объявляет об отставке Правительства либо распускает Государственную Думу. 4. Председатель Правительства может поставить перед Госдумой вопрос о доверии Правительству. Если Дума в доверии отказывает, Президент в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов.

Конституционное право традиционно интересуется только верхушкой российской бюрократии, поскольку при создании образа формы правления и системы гарантий принципа разделения властей его никакая другая отрасль права заменить не в состоянии, это общепризнанная прерогатива отрасли «политического» права как еще именуют конституционное право. Однако, этого нельзя сказать в отношении статуса представителей российской государственной бюрократии. Принято считать, что это епархия административного права, поэтому и базовые в этом отношении законы о системе государственной службы³² и о государственной гражданской службе³³ традиционно рассматриваются в качестве имманентных разделов административного права. С этим нельзя не согласиться в принципе. Однако, не допускать при этом возможности формирования конституционно-правовых основ статуса представителей исполнительной власти было бы в корне не верно. Если конституционное право подробно регулирует статус Президента РФ, депутатов, судей, то почему оно должно исключать из сферы своего внимания исполнительную систему власти? Не с невниманием ли к

³² Федеральный закон от 27.05.2003 N 58-ФЗ (ред. от 02.07.2013) "О системе государственной службы Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 02.06.2003, N 22, ст. 2063.

³³ Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 05.10.2015) "О государственной гражданской службе Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 02.08.2004, N 31, ст. 3215.

ней конституционного права связан привычный многовековой дисбаланс российской власти, в которой хорошо организованная, многочисленная и контролирующая материальные ресурсы армия бюрократов довлеет над другими ветвями власти?

В связи федеративной природой новой российской государственности, отечественное конституционное право наряду с установлением общих принципов организации и деятельности органов власти субъектов РФ,³⁴ также затрагивает и вопросы статуса высших должностных лиц субъектов РФ.

Согласно п. 4.2. ст. 18 Закона №184-ФЗ «На высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) распространяются ограничения и запреты, установленные для членов Правительства Российской Федерации, если иное не установлено федеральным законом».³⁵ Это роднит «губернаторов» с федеральным министром или даже премьером, «спущенным» на региональный уровень. Однако, в статусе высшего должностного лица субъекта РФ есть элементы, которые позволяют проводить аналогии даже со статусом Президента РФ, начиная от прямых выборов, заканчивая принесением присяги при вступлении в должность.

В действующей редакции Закон об общих принципах №184-ФЗ оговаривает две системы выборов высших должностных лиц субъектов РФ: прямые или косвенные выборы. При этом номинально выбор системы остается за субъектом РФ. Вопрос такого уровня, очевидно, должен разрешаться в конституции (уставе) субъекта РФ. Из особенностей выборов стоит отметить возрастной ценз для пассивного избирательного права на эту должность в 30 лет, максимальный пятилетний срок исполнения полномочий, «муниципальные» и «нотариальный» фильтры при выдвижении кандидатуры, подспудно значительная роль Президента РФ при согласовании кандидатур, необходимость сбора подписей в случае прямых выборов.³⁶

Подход к обеспечению неприкосновенности высшего должностного лица субъекта РФ принципиально подчинен больше «правительственной»

³⁴ Согласно ч. 1 ст. 77 Конституции РФ «Система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом».

³⁵ Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 05.10.2015) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"// "Собрание законодательства РФ", 18.10.1999, N 42, ст. 5005,

³⁶ Согласно п. 3 ст. 18 Закона №184-ФЗ кандидату на должность высшего должностного лица, выдвинутому в порядке самовыдвижения, помимо получения поддержки депутатов представительных органов муниципальных образований и избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований необходимо собрать подписи избирателей в количестве, установленном законом субъекта РФ (согласно ст. 37 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав и права на участия в референдуме разброс при этом может составлять от 0,5 до 2%.

логике, нежели «президентской», т.е. специальных гарантий обеспечения его иммунитета российское законодательство для этой должностной позиции не устанавливает. Вместе с тем, в системе конституционно-правовой ответственности «губернатора» есть элемент, который делает его уникальным субъектом в системе исполнительных органов государственной власти. Речь идет об институте отзыва. То есть помимо возможности отрешения его от должности Президентом РФ в связи с выражением ему недоверия законодательным органом государственной власти субъекта РФ; отрешения его от должности Президентом РФ в связи с утратой доверия Президента РФ, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей; отставки по собственному желанию; высшее должностное лицо также может быть отозвано избирателями, зарегистрированными на территории субъекта РФ. И хотя процедура отзыва (п.п. 7.2. – 7.4. ст. 19 Закона об общих принципах №184-ФЗ) делает этот институт совершенно непрактичным, факт его наличия в российском законодательстве примечателен.

Можно отметить также и особую координирующую роль Президента РФ в случае проявления фактов конституционного кризиса в регионе в т.ч. по причине неадекватного характера осуществления своих полномочий губернатором. Это находит выражение, среди прочего, в праве Президента РФ временно назначать исполняющего обязанности высшего должностного лица на период до вступления в должность вновь избранного в случае досрочного прекращения полномочий, признания выборов недействительными, временного отстранения от должности и в других случаях, установленных указанным Законом общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

4. Особенности конституционно-правового статуса судей

Нормативную основу статуса судей в России в настоящее время составляют статьи 119-122 Конституции РФ, а также и Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 "О статусе судей в Российской Федерации."³⁷ На уровень конституционного регулирования вынесены такие нормативные параметры статуса судей. Во-первых, требования к возрасту, гражданству и образованию судей: «Судьями могут быть граждане Российской Федерации, достигшие 25 лет, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет.» (ст. 119). Во-вторых, принцип независимости судей: «1. Судьи независимы и подчиняются только Конституции Российской Федерации и федеральному закону. 2. Суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, принимает решение в соответствии с законом.» (ст.

³⁷ Закон РФ от 26.06.1992 N 3132-1 (ред. от 06.04.2015, с изм. от 14.05.2015) "О статусе судей в Российской Федерации" // "Российская газета", N 170, 29.07.1992.

120). В-третьих, принцип несменяемости судей: «1. Судьи несменяемы. 2. Полномочия судьи могут быть прекращены или приостановлены не иначе как в порядке и по основаниям, установленным федеральным законом.» (ст. 121) И, в-четвертых, принцип неприкосновенности судей: «1. Судьи неприкосновенны. 2. Судья не может быть привлечен к уголовной ответственности иначе как в порядке, определяемом федеральным законом.» (ст. 122) Таким образом, признано, что регулирование базовых принципов статуса судей имеет максимальный уровень нормативного представительства.

Закон о статусе судей 1992 г. развивает конституционные нормы далее. Согласно его положениям о требованиях к судье, он обязан неукоснительно соблюдать Конституцию РФ и другие законы. При исполнении своих полномочий, а также во внеслужебных отношениях судья должен избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти, достоинство судьи или вызвать сомнение в его объективности, справедливости и беспристрастности. (п.п. 1 и 2 ст. 3)

Согласно п. 3 ст. 3 Закона о статусе судей, судья не вправе:

замещать иные государственные должности, должности государственной службы, муниципальные должности, должности муниципальной службы, быть третейским судьей, арбитром;

принадлежать к политическим партиям, материально поддерживать указанные партии и принимать участие в их политических акциях и иной политической деятельности; а также публично выражать свое отношение к политическим партиям и иным общественным объединениям;

заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности,

открывать и иметь счета и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ,

быть поверенным или представителем (кроме случаев законного представительства) по делам физических или юридических лиц;

допускать публичные высказывания по вопросу, который является предметом рассмотрения в суде, до вступления в законную силу судебного акта по этому вопросу;

использовать в целях, не связанных с осуществлением полномочий судьи, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенные для служебной деятельности;

разглашать конфиденциальные сведения, ставшие ему известными в связи с осуществлением полномочий судьи получать в связи с осуществлением полномочий судьи не предусмотренные законодательством РФ вознаграждения.

В сравнении с конституционными требованиями в Законе о статусе значительно усилены и развиты требования, предъявляемые к кандидатам на должность судьи. Так, согласно его п. 1 ст. 4 судьей может быть гражданин

Российской Федерации: «1) имеющий высшее юридическое образование по специальности "Юриспруденция" или высшее образование по направлению подготовки "Юриспруденция" квалификации (степени) "магистр" при наличии диплома бакалавра по направлению подготовки "Юриспруденция"; 2) не имеющий или не имевший судимости либо уголовное преследование в отношении которого прекращено по реабилитирующим основаниям; 3) не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства; 4) не признанный судом недееспособным или ограниченно дееспособным; 5) не состоящий на учете в наркологическом или психоневрологическом диспансере в связи с лечением от алкоголизма, наркомании, токсикомании, хронических и затяжных психических расстройств; 6) не имеющий иных заболеваний, препятствующих осуществлению полномочий судьи.»

Характерной особенностью регулирования статуса судей является то, что в отличие от других ветвей власти подход к возрастным стандартам вхождения в профессию и занятия должностей в высших судах здесь максимально детализирован. Пунктом 2 ст. 4 Закона о статусе судей установлены особые требования по возрасту и стажу для судей высших судов.³⁸

Характер деятельности судей, когда на кону оказывается порой свобода и жизнь обвиняемого, не оставляет сомнений в справедливости строгих требований Закона к состоянию их здоровья, которое не должно ни на йоту препятствовать погружению судьи в изучение обстоятельств дела и справедливому вынесению приговора. Поэтому медицинское освидетельствование претендента на должность судьи, которое является также специфическим пунктом его статуса (ст. 4.1.) вполне оправдано.

В назначении судей первостепенна роль Президента РФ. Согласно п. «е» ст. 83 Конституции РФ Президент «представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации; назначает судей других федеральных судов». Более детальный порядок наделения полномочий судей установлен ст. 6 Закона о статусе.

Российское законодательство старается проводить последовательное регулирование независимости судей. Система мер по обеспечению независимости судьи установлена в ст. 9 Закона о статусе судей, она обеспечивается: запретом вмешательства в деятельность по осуществлению

³⁸

	Суд	Возраст от..., лет	Стаж, лет
1	Конституционный Суд	40	15
2	Верховный Суд	35	10
3	Суд субъекта РФ	30	7
4	Суд районный, мировой	25	5

правосудия; особым порядком приостановления и прекращения полномочий судьи; правом судьи на отставку; неприкосновенностью судьи; системой органов судейского сообщества; материальным и социальным обеспечением, «соответствующим его высокому статусу».

Согласно ст. 11 Закона о статусе судей полномочия судьи федерального суда не ограничены определенным сроком. Предельный возраст пребывания в должности судьи - 70 лет, «если иное не установлено соответствующим федеральным конституционным законом» (например, для Председателей Верховного и Конституционного Судов такое ограничение не действует). Можно отметить также, что ранее федеральные судьи назначались на должность в первый раз на три года и далее – бессрочно. Теперь эта норма отменена. Но такой принцип первого краткого срока, вместе с другим принципом – периодического назначения действует в отношении мировых судей.³⁹

К числу дополнительных гарантий несменяемости помимо «пожизненных полномочий» для большинства судей можно отнести также особые условия замены судьи в процессе, недопустимость перевода на другую должность без согласия судьи.

Закон о статусе судей содержит выраженное регулирование в отношении гарантий неприкосновенности. Судья обладает иммунитетом, он обеспечивается неприкосновенность его личности, помещений, транспортных средств, документов, багажа, переписки. Судья также обладает индемнитетом: не может быть привлечен к какой-либо ответственности (в том числе после прекращения его полномочий), за выраженное им при осуществлении правосудия мнение и принятое судом решение (если только вступившим в законную силу приговором суда не будет установлена виновность судьи в преступном злоупотреблении либо вынесении заведомо неправосудных приговора, решения или иного судебного акта) (п.п. 1 и 2 ст. 16).

Решение по вопросу о возбуждении уголовного дела в отношении судьи принимается Председателем Следственного комитета РФ с согласия Конституционного Суда РФ – в отношении судей Конституционного Суда РФ и Председателем Следственного комитета РФ с согласия квалификационных коллегий судей РФ соответствующего уровня – в отношении судей судов общей юрисдикции. Решение по вопросу о привлечении судьи к административной ответственности принимается судебной коллегией в составе трех судей судов соответствующего уровня и только по представлению Генерального прокурора РФ (п.п. 3-4 ст. 16).

³⁹ Согласно ч. 3 ст. 11 Закона РФ о статусе судей «Мировой судья в первый раз назначается (избирается) на должность на срок, установленный законом соответствующего субъекта Российской Федерации, но не более чем на пять лет. При повторном и последующих назначениях (избраниях) на должность мировой судья назначается (избирается) на срок, установленный законом соответствующего субъекта Российской Федерации, но не менее чем на пять лет. В случае если в течение указанного срока мировой судья достигнет предельного возраста пребывания в должности судьи, он назначается (избирается) на должность мирового судьи на срок до достижения им предельного возраста пребывания в должности судьи.»

В нашем обзоре следует несколько слов сказать и о судах, которые не относятся к числу федеральных. Судебная система Российской Федерации едина. Не существует самостоятельных судебных систем субъектов России.⁴⁰ Между тем, говоря только о судебной системе России, Конституция РФ в ч. 3 ст. 118 указывает, что «Судебная система РФ устанавливается Конституцией и федеральным конституционным законом». А согласно И вот согласно п. 4 ст. 4 Закона о судебной системе в России предусмотрена возможность субъектов РФ создавать свои органы правосудия: «К судам субъектов РФ относятся: конституционные (уставные) суды субъектов РФ, мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов РФ».⁴¹ В строгих терминах конституционного законодательства получается, что субъекты РФ имеют свои суды, но при этом они являются частью судебной системы Российской Федерации.

Уставные суды работают⁴² исключительно с законодательным материалом субъектов РФ, т.е. они устраняют противоречия только в нормативных актах (договоров или действий) различных органов власти субъектов РФ. В настоящее время такие суды созданы в 16 субъектах РФ. При этом законы о конституционных (уставных) судах приняты в 26 субъектах РФ (в некоторых субъектах РФ это конституционные законы – Якутия, Чечня), а предусмотрено их создание в половине субъектов РФ (точнее – в 46)⁴³. «Системы» конституционных судов не существует. Конституционный, уставный суд субъекта РФ не подчинен Конституционному Суду РФ, не образует совместно с ним двухзвенную вертикаль конституционного правосудия.

В вопросе статуса конституционных (уставных) судов субъекты РФ часто исходят из аналогий со статусом судей Конституционного Суда РФ и других федеральных судей, разумеется, с соответствующими региональным возможностям оговорками и ограничениями. Численность судей конституционного, уставного суда субъекта РФ иногда устанавливается основным законом, но чаще – законом субъекта об этом суде; обычно в составе от 5 до 9 судей;⁴⁴ срок полномочий – от 5, 8, 10, 12 лет до неограниченного срока; повторное избрание в случаях, где предусмотрен

⁴⁰ Такая позиция последовательно проводится в решениях Конституционным Судом РФ. Например, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области указано, что Конституция Российской Федерации устанавливает единую судебную систему и не предполагает в качестве самостоятельных судебные системы субъектов Российской Федерации. Данная правовая позиция подтверждена в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 12 марта 1998 года N 32-О по запросу высших должностных лиц ряда субъектов Российской Федерации о проверке конституционности некоторых положений Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации".

⁴¹ Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 N 1-ФКЗ (ред. от 05.02.2014) "О судебной системе Российской Федерации" // "Российская газета", N 3, 06.01.1997.

⁴² См. ст. 27 Закона о судебной системе. Там же.

⁴³ Сведения приводятся по данным Председателя Конституционного Суда Республики Северная Осетия-Алания, заведующего кафедрой государственно-правовых дисциплин СК ГМИ (ГТУ) д.ю.н. Цалиева А.М.

⁴⁴ Например, в Дагестане — 5, Татарстане — 6, Якутии — 7, Ханты-Мансийском автономном округе — 9.

ограниченный срок, в некоторых субъектах допускается, а в некоторых нет; возраст, по достижении которого лицо может быть назначено судьей, определяется законодательством субъектов, нижняя планка различна — 25, 30, 35 лет; предельный возраст пребывания в должности конституционного, уставного судьи — 60, 65 или 70 лет; требования к кандидатам и статус судьи в целом характерен для российских судей. Назначение на должность судьи конституционного, уставного суда осуществляет законодательный орган власти субъекта РФ, как правило, кандидатуру на пост судьи вносит высшее должностное лицо, соответствующие предложения ему могут вносить депутаты законодательного органа власти, представительные органы местного самоуправления, суды данного субъекта, органы юстиции по данному субъекту, прокурор субъекта, учебные и научные юридические заведения, объединения профессиональных юристов.⁴⁵

Что касается мировых судей, то, как мы видели, согласно Закону о судебной системе 1996 г. мировые судьи также «относятся к судам субъектов РФ» и являются «судьями общей юрисдикции субъектов РФ» (ч. 4 ст. 4). Однако с точки зрения доктрины мировые судьи являются судами субъектов РФ скорее только в смысле организационного обеспечения их деятельности и оснащения. Закон о судебной системе в ст. 28 устанавливает: «1. Мировой судья в пределах своей компетенции рассматривает гражданские, административные и уголовные дела в качестве суда первой инстанции. 2. Полномочия и порядок деятельности мирового судьи устанавливаются федеральным законом и законом субъекта РФ». Таким специальным федеральным законом является Федеральный закон о мировых судьях 1998 г.⁴⁶ Закон устанавливает следующие основные параметры деятельности мировых судей: судебные участки создаются из расчета численности населения от 15 до 23 тысяч человек; мировые судьи назначаются (избираются) на должность законодательными органами субъектов РФ либо избираются на должность населением соответствующего судебного участка в порядке, установленном законом субъекта РФ; - мировой судья назначается (избирается) на должность на срок, установленный законом соответствующего субъекта РФ, но не более чем на пять лет (при повторном и последующем избрании (назначении) – также на срок не более 5 лет; предельный возраст – 70 лет; оплата труда мировых судей – это расходное обязательство РФ и осуществляется через органы Судебного департамента при Верховном Суде РФ; а материально-техническое обеспечение деятельности мировых судей осуществляют исполнительный орган государственной власти субъекта РФ в порядке, установленном законом соответствующего субъекта РФ (ст. 10 Закона о мировых судьях №188).

Таким образом, можно сделать вывод о том, что регулирование статуса судей из состава тех должностных лиц, которые до сей поры были удостоены

⁴⁵ Подробнее см.: Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс. Том 2. М., 2010.

⁴⁶ Федеральный закон от 17.12.1998 № 188-ФЗ (ред. от 21.07.2014) "О мировых судьях в Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 21.12.1998, № 51, ст. 6270.

вниманием конституционного права, наиболее детально. В значительной степени это обстоятельство вызвано дробностью иерархии судебной системы, но в первую очередь – ясной потребностью особого регулирования независимости судей в соответствии с принципом разделения властей и с учетом глубоко укорененных традиций российской практики принятия решений судами. Схожая детальность регулирования статуса должностных лиц встречается в Федеральном законе о государственной гражданской службе 2004 г.,⁴⁷ но, как отмечалось выше, конституционное право пока не достигало таких слоев законодательного материала, считая, видимо, это обязанностью и прерогативой ученых-административистов. На наш взгляд, такая установка ошибочна, конституционно-правовая доктрина должна предлагать научные обобщения в вопросах, которые мы называем конституционно-правовыми основами. В особенности это касается случаев, когда в законодательстве и практике возникают совершенно новые системные явления и процессы, которые отдельные отраслевые науки проследить или уловить не в состоянии в силу ограниченности метода и предметного поля для обзора. Одним из таких новых явлений стало развитие в нулевые годы в России антикоррупционного законодательства нового типа, которое развивается не автономно в рамках своего предметного удела, а активно внедряет в законы о статусе представителей разных ветвей власти идентичные, сквозные элементы. Об этом мы и поговорим далее.⁴⁸

III. Влияние антикоррупционного законодательства на структуру и содержание статуса представителей различных органов власти на примере норм об урегулировании конфликта интересов

1. Становление российского антикоррупционного законодательства: основные логические этапы

С начала «нулевых» годов российское законодательство пополнилось среди прочих новых актуальных аспектов правового регулирования общественных отношений темой противодействия коррупции. Традиционно этот вопрос вызревал в лоне уголовного права. Российское уголовно-правовое законодательство, направленное против взяточничества и

⁴⁷ Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 05.10.2015) "О государственной гражданской службе Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 02.08.2004, N 31, ст. 3215.

⁴⁸ Следует отметить, что конституционное право различает и другие типы субъектов, которые имеют особый статус: а) представители специальных органов, таких как Прокуратура и Следственный комитет, Счетная палата и Центробанк, Центральная избирательная комиссия, Уполномоченный по правам человека РФ и т.д.; б) кандидаты в депутаты и на иные выборные должности, а также другие специальные субъекты избирательной кампании; в) депутаты представительных органов местного самоуправления и должностные лица. Однако при характеристике так называемого «традиционного» статуса их рассмотрение не принесет нам ничего особенного нового. Логика, в соответствии с которой в рассмотрении статуса всех этих органов вместе взятых в единой системе привнесена новыми, «нетрадиционными» аспектами их статуса, которые мы подробнее рассмотрим в следующем разделе.

казнокрадства, насчитывает не один век. Однако с конца 90-х гг. XX века и начала XXI века вопросы противодействия коррупции резко меняют свои акценты. Антикоррупционная проблематика покидает предметное пространство уголовного права и начинает рассматриваться в гораздо более широком контексте. Если ранее ключевыми вопросами антикоррупционной проблематики были сложности квалификации служебных преступлений, то теперь, после десятилетий, а то и столетий в общем не особенно впечатляющей успеха борьбы против коррупции в разных странах, стало очевидно, что уголовному праву необходимо поддержка.

Во-первых, в усложняющихся системе экономических и управленческих отношений разнообразие проявлений коррупции настолько велико, что рассмотрение их исключительно через уголовно-правовую призму оставляет за пределами анализа и изучения огромный сегмент коррупционных практик. Во-вторых, особое значение для успешного противодействия коррупции имеют теперь не просто карательные меры воздействия в отношении отдельных персоналий, которые не проявили соответствующей осторожности в своей преступной деятельности, благодаря чему оказались в поле зрения правоохранительных органов. Большую роль играют регулятивные, профилактические меры, которые направлены на устранение условий для возникновения коррупционных практик посредством обеспечения прозрачности системы принятия государственно-властных решений (включая решения по распределению ресурсов или применения мер воздействия на различных нарушителей закона). В-третьих, проблема коррупции справедливо стала рассматриваться как угроза национальной безопасности, приобрела политический характер. Действительно, коррумпированная правоохранительная система не способна эффективно противодействовать коррупции по определению. А экономическая элита отдельных стран, отстающих в деле формирования прочных институтов демократической государственности, и вовсе может быть не заинтересована в достижении каких-либо положительных результатов. В этой связи оказывается совершенно логичным, что антикоррупционная проблематика начинает рассматриваться не только в контексте криминологии и уголовного права, но осваивается другими отраслями социального знания (политологии, социальной психологии, экономических учений, теорией государственного управления), также другими отраслями собственно юридического знания, прежде всего административным правом.

В нашем случае именно через административное право в начале нулевых годов начала свое проникновение в российское законодательство антикоррупционная тематика нового типа. Сначала этот процесс был связан с задачами формирования более конкурентоспособной экономики, которой было необходимо восстанавливаться после дефолта 1998 г., поэтому актуально звучали темы ликвидации административных барьеров, введения принципа «одного окна», сокращение количества проверок предпринимателей, устранения рынка посредников при получении

разрешительной документации и проч. Большинство данных идей и инициатив были воплощены в реформах Г.Грефа, в т.наз. «пакете Грефа» – серии законопроектов, связанных с созданием новых условий развития конкурентного бизнеса в России, а также и в других экономических законодательных инициативах, связанных с обеспечением большей прозрачности закупок или созданием единой системы технического регулирования.⁴⁹

Следующая волна изменений в российском административном законодательстве была связана с совершенствованием правовых основ функционирования системы государственной службы. К середине нулевых годов набирает обороты административная реформа, которая решала задачи восстановления внятной иерархии органов исполнительной власти, устранения дублирующих или дискреционных полномочий органов и должностных лиц, создания административных регламентов работы органов власти, решения проблемы прозрачности. Но в нашем вопросе особенно важно то, что именно в это время появляется на свет Концепция административной реформы⁵⁰ и новый закон о государственной гражданской службе, в которых были четко проявлены новые антикоррупционные инструменты, изменившие представления о стандартном наборе элементов статуса государственных служащих. Это касается таких вопросов, как конфликт интересов, декларирование активов, получение подарков или выезд в командировки за счет средств иных лиц, совмещение работы в системе государственной службы с другими оплачиваемыми должностями, и т.д.

В 2003 г. Российская Федерация становится участницей эпохального этапа в развитии мирового антикоррупционного движения, когда ею подписывается Конвенция ООН против коррупции,⁵¹ которая вступает в силу в 2006 г. Логическим результатом формирования цельной межотраслевой системы российского антикоррупционного законодательства является принятие Федерального закона о противодействии коррупции 2008 г.⁵² В отличие от других источников антикоррупционного законодательства, имевших место ранее, он посвящен именно этой теме, ею исчерпывается содержание данного закона. Законодатель попытался здесь обобщить систему основных антикоррупционных инструментов, что вышло, надо признать, не совсем хорошо, поскольку даже в его понятийном аппарате и

⁴⁹ Федеральные законы «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» от 8 августа 2001 г. N 129-ФЗ // "Собрание законодательства РФ", 13.08.2001, N 33 (часть I), ст. 3431; «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» от 8 августа 2001 года N 134-ФЗ // "Собрание законодательства РФ", 29.12.2008, N 52 (ч. 1), ст. 6249; «О техническом регулировании в Российской Федерации» от 27 декабря 2002 года N 184-ФЗ // "Собрание законодательства РФ", 30.12.2002, N 52 (ч. 1), ст. 5140; и др.

⁵⁰ Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 N 1789-р (ред. от 10.03.2009) «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах» // "Собрание законодательства РФ", 14.11.2005, N 46, ст. 4720.

⁵¹ Федеральный закон от 08.03.2006 N 40-ФЗ "О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции" // "Собрание законодательства РФ", 20.03.2006, N 12, ст. 1231.

⁵² Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ (ред. от 05.10.2015) "О противодействии коррупции" // "Собрание законодательства РФ", 29.12.2008, N 52 (ч. 1), ст. 6228.

структуре много вопросов с точки зрения логической последовательности и соблюдения предметной академической чистоты. И все же нет никаких сомнений, что нынешнее антикоррупционное законодательство существует как часть правовой реальности, интенсивно развивается и влияет на становление традиционных областей законодательства, в том числе, и в особенности в вопросах статуса представителей власти.

Далее мы рассмотрим, каким именно образом осуществляется такое влияние на примере двух правовых институтов, появившихся некогда в контексте правового обеспечения российской административной реформы, но давно вышедших за пределы сферы ведения административного права и законодательства о государственной службе как его части: институт конфликта интересов и институт декларирования активов.

2. Институт конфликта интересов в законодательстве о статусе различных представителей власти: постановка вопроса и система обязанных субъектов

Федеральный закон о противодействии коррупции под конфликтом интересов понимает ситуацию, «при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий).» При этом под личной заинтересованностью «понимается возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ)» данным лицом, «и (или) состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей), гражданами или организациями, с которыми данное лицо, ... и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями».⁵³

Огрехи юридической техники здесь очевидны, в определенном смысле это плата за скорость внедрения правовых инноваций, необычных для существующей бюрократической машины и, вероятно, показатель предельного компромисса того политического решения, благодаря которому этот закон увидел свет как таковой.

В настоящее время институт конфликта интересов получил большое распространение в различных областях российского законодательства. Всего существует несколько десятков только федеральных законов, в которых

⁵³ Ст. 10 Закона о противодействии коррупции. Там же.

встречаются нормы о конфликте интересов (около 50 оригинальных). Урегулирование ситуации конфликта интересов в основном встречается в той части, которая касается организации работы должностных лиц, служащих других работников органов и организаций, базового регламента деятельности организации. Поскольку организация собственной работы является особым предметом регулирования соответствующих органов и организаций, то подавляющая часть конкретизированного регулирования приходится на подзаконные акты (ведомственные и корпоративные). В настоящее время их насчитывается порядка 1,5 тысяч.

Субъектная систематика конфликта интересов невероятно обширна. Сегодня требования по предотвращению конфликта интересов касаются представителей всех ветвей и уровней власти, а также государственных и негосударственных организаций. Так, среди субъектов обязанностей соблюдать правила предотвращения конфликта интересов мы встречаем:

1) Представителей органов государственной власти, законодательной,⁵⁴ исполнительной⁵⁵ и судебной⁵⁶. Причем в связи с осуществлением исполнительной власти выделяются различные виды государственной службы (гражданская, военная и правоохранительная), представители каждой из которых имеют соответствующие обязательства;

2) Представители государственных органов со смешанным (переходным) статусом, в т.ч. Центрального Банка и государственных фондов⁵⁷, Счетной палаты РФ⁵⁸, Центральной избирательной комиссии РФ, Уполномоченный по правам человека РФ⁵⁹

3) Представители органов местного самоуправления, прежде всего – муниципальные служащие;⁶⁰

4) Работники различных «общественных формирований» («общественная власть»), а также специальных формирований, находящихся между государством и обществом, в т.ч. именно работники и члены политических партий, общественных объединений,⁶¹ работники и иные

⁵⁴ Пункты 2.1. и 2.2. ст. 6 Федерального закона от 08.05.1994 N 3-ФЗ (ред. от 05.10.2015) "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 09.05.1994, N 2, ст. 74.

⁵⁵ Ст. 19 Федерального закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 05.10.2015) "О государственной гражданской службе Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 02.08.2004, N 31, ст. 3215

⁵⁶ Пункт 2 ст. 3 Закона РФ от 26.06.1992 N 3132-1 (ред. от 06.04.2015, с изм. от 14.05.2015) "О статусе судей в Российской Федерации" // "Российская газета", N 170, 29.07.1992.

⁵⁷ Ст. 11.1. Закона о противодействии коррупции.

⁵⁸ П. 2.1. и п. 3 ст. 10 Федерального закона от 05.04.2013 N 41-ФЗ (ред. от 05.10.2015) "О Счетной палате Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 08.04.2013, N 14, ст. 1649.

⁵⁹ Ст. 11.1. Федерального конституционного закона от 26.02.1997 N 1-ФКЗ (ред. от 23.05.2015) "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 03.03.1997, N 9, ст. 1011.

⁶⁰ Ст. 14.1. Федерального закона от 02.03.2007 N 25-ФЗ (ред. от 05.10.2015) "О муниципальной службе в Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 05.03.2007, N 10, ст. 1152.

⁶¹ Ст. 13.3 Закона о противодействии коррупции.

представители органов общественного контроля, в т.ч. общественных палат, общественных советов при органах власти и т.д.⁶²

5) Работники Госкорпораций (Росатом⁶³ или Ростех) и Госкомпаний (Российские автомобильные дороги), а также работники компаний с государственным участием (Газпром, Роснефть и др.⁶⁴).⁶⁵

6) Работники государственных и муниципальных учреждений, которые являются разновидностью некоммерческих организаций,⁶⁶ а потому имеют обязанности по предотвращению конфликта интересов согласно базовому Закону о противодействии коррупции;

7) Работники государственных и муниципальных унитарных предприятий⁶⁷ как разновидности коммерческих юридических лиц,⁶⁸ подобно другим юридическим лицам, являющиеся коммерческими организациями, обязательства в области противодействия конфликту интересов несут в связи с институтом т.наз. «сделки с заинтересованностью».⁶⁹

8) Представители организаций, занимающих промежуточное положение между бизнесом и обществом или государством и бизнесом также имеют обязательство в отношении противодействия фактам конфликта интересов. Это актуально, например, для работников профессиональных «цеховых» организации вроде нотариата, адвокатуры,⁷⁰ саморегулируемых

⁶² Ст. 11 Федерального закона от 21.07.2014 N 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 28.07.2014, N 30 (Часть I), ст. 4213.

⁶³ Приказ Госкорпорации "Росатом" от 22.04.2014 N 1/16-НПА "Об утверждении Порядка принятия работниками Госкорпорации "Росатом" мер по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов" (Зарегистрировано в Минюсте России 02.10.2014 N 34214).

⁶⁴ Сегодня государство владеет контрольными пакетами акций в целом ряде акционерных обществ, например, Роснефть, Газпром, Российские железные дороги, Ростелеком, Аэрофлот, Первый канал, Русгидро, Сбербанк России, Роснано и т. д.

⁶⁵ Их обязанности по предотвращению конфликта интересов установлена ст. 349.1 Трудового кодекса РФ, а также ст. 11.1 Закона о противодействии коррупции.

⁶⁶ Ст. 9.1. Федерального закона от 12.01.1996 N 7-ФЗ (ред. от 13.07.2015) "О некоммерческих организациях" // "Собрание законодательства РФ", 15.01.1996, N 3, ст. 145.

⁶⁷ Унитарными предприятиями являются, например, медиахолдинг «Всероссийская государственная телевизионная и радиовещательная компания», МИА «Россия сегодня», агентство «ТАСС», Гознак, Почта России, Мосфильм, Московский метрополитен, Мосгортранс, Российская телевизионная и радиовещательная сеть, космический научно-производственный центр имени М. В. Хруничева.

⁶⁸ Пункт 2 ст. 50 ГК РФ.

⁶⁹ Так, например, согласно п. 1 ст. 22 Закона о государственных и муниципальных унитарных предприятиях «Сделка, в совершении которой имеется заинтересованность руководителя унитарного предприятия, не может совершаться унитарным предприятием без согласия собственника имущества унитарного предприятия. Руководитель унитарного предприятия признается заинтересованным в совершении унитарным предприятием сделки в случаях, если он, его супруг, родители, дети, братья, сестры и (или) их аффилированные лица, признаваемые таковыми в соответствии с законодательством Российской Федерации: - являются стороной сделки или выступают в интересах третьих лиц в их отношениях с унитарным предприятием; - владеют (каждый в отдельности или в совокупности) двадцатью и более процентами акций (долей, паев) юридического лица, являющегося стороной сделки или выступающего в интересах третьих лиц в их отношениях с унитарным предприятием; - занимают должности в органах управления юридического лица, являющегося стороной сделки или выступающего в интересах третьих лиц в их отношениях с унитарным предприятием; - в иных определенных уставом унитарного предприятия случаях.» - См. Федеральный закон от 14.11.2002 N 161-ФЗ (ред. от 13.07.2015) "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях" // "Собрание законодательства РФ", 02.12.2002, N 48, ст. 4746.

⁷⁰ Хотя в законах о них (например, в Федеральном законе от 31.05.2002 N 63-ФЗ (ред. от 02.07.2013) "Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации") и нет упоминания о конфликте

организаций,⁷¹ ассоциаций юридических лиц, государственно-частных партнерств.⁷²

Таким образом, практически вся государственная, общественная и коммерческая инфраструктура знакома с понятием и мерами по предотвращению конфликта интересов и имеет соответствующие юридически значимые обязательства. На интересуют, прежде всего, последствия влияния института конфликта интересов на статус представителей трех ветвей власти. Именно так мы сможем сформировать представление о процессе образования новой повестки для российского конституционного права в связи с вопросами статуса представителей различных органов власти.

3. Обязательство по предотвращению конфликта интересов как элемент статуса государственных служащих, депутатов и судей

Процесс урегулирования конфликта интересов наиболее последовательно отражен в законодательстве о государственной гражданской службе, т.е. применительно к представителям исполнительных органов власти. Это совершенно логично, т.к. именно в рамках этой отрасли законодательства институт конфликта интересов возник и развивался наиболее последовательно.

Механизм урегулирования конфликта интересов на государственной службе основан на ряде возможностей, траекторий поведения. Во-первых, при возникновении личной заинтересованности служащий обязан доложить представителю нанимателя (п. 3 ст. 19 Закона о государственной гражданской службе), во-вторых, представитель нанимателя должен принять меры, если ему об этом тем или иным способом станет известно (п. 4 ст. 19); в-третьих, руководитель для предотвращения или урегулирования конфликта интересов может принять решение об изменении должностного положения гражданского служащего, вплоть до его отстранения от исполнения должностных обязанностей (3.1. ст. 19); в-четвертых, служащий,

интересов, все же мы его встречаем в документах, регулирующих вопросы профессиональной этики представителей «цеха».

⁷¹ Ст. 8 Федерального закона от 01.12.2007 N 315-ФЗ (ред. от 24.11.2014) "О саморегулируемых организациях" // "Собрание законодательства РФ", 03.12.2007, N 49, ст. 6076.

⁷² Государственно-частные партнерства относятся к этому перечню скорее условно, т.к. представляют собой не субъект права (организация, орган или институт), это способ взаимодействия субъектов права – представителей государства и бизнеса (в рамках которого может обостряться вопрос о конфликте интересов). На федеральном уровне специализированных нормативных источников в отношении этой формы сотрудничества государства и бизнеса пока нет, но уже появилась региональная законодательная практик. В пример можно привести Закон Московской области от 22.06.2013 N 64/2013-ОЗ (ред. от 18.07.2015)

"Об участии Московской области в государственно-частном партнерстве" (принят постановлением Мособлдумы от 06.06.2013 N 11/55-П) // "Ежедневные Новости. Подмосковье", N 119, 04.07.2013.

оказавшийся в ситуации конфликта интересов может отказаться от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов (п. 3.1. ст. 19).⁷³

Организационный механизм установления конфликта интересов в системе государственной службы связан с формированием специальной системы комиссий по «разрешению конфликта интересов» (п. 5 ст. 19 Закона о государственной гражданской службе). Порядок их деятельности регулируется главным образом Указами Президента РФ.⁷⁴

Система указанных комиссий следующая: а) Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции; б) Комиссия по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих Администрации Президента Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов (распространяется деятельность только на служащих Администрации Президента, т.е. «внутренняя» комиссия); в) Управление Президента РФ по вопросам противодействия коррупции (в структуре Администрации Президента). Кроме того, на основании п. 5 ст. 19 Закона о государственной службе мог бы быть создан федеральный орган государственной власти по управлению государственной службой, который бы разрешал и вопросы конфликта интересов.⁷⁵ Однако, поскольку ни на федеральном, ни на региональном уровне такие органы не созданы, указанные комиссии во исполнение данной нормы образуются во всех государственных органах, как федеральных, так и субъектов РФ. Именно указанные комиссии и обеспечивают проведение проверок и принятие о наличии нарушений в действиях (бездействии) государственных служащих.

Что касается системы законодательных органов и проблемы предотвращения конфликта интересов среди депутатов, то следует признать, что в целом подобные правила для парламентариев менее регламентированы. Этому есть общее правовое основание: депутаты не принимают

⁷³ Существенным недостатком данной меры является отсутствие законодательного регулирования порядка отказа гражданского служащего от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов, его формы и юридического статуса, последствий последующего его нарушения.

⁷⁴ Указ Президента РФ от 01.07.2010 N 821 (ред. от 23.06.2014) "О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов"; Указ Президента РФ от 21.09.2009 N 1065 (ред. от 23.06.2014) "О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению"; Указ Президента РФ от 03.12.2013 N 878 "Об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции" (вместе с "Положением об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции"); Указ Президента РФ от 02.04.2013 N 309 (ред. от 25.07.2014) "О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона "О противодействии коррупции" (вместе с "Положением о порядке направления запросов в Федеральную службу по финансовому мониторингу при осуществлении проверок в целях противодействия коррупции") (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2015).

⁷⁵ См.: «5. Для соблюдения требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулирования конфликтов интересов в государственном органе, федеральном государственном органе по управлению государственной службой и государственном органе субъекта Российской Федерации по управлению государственной службой (далее - орган по управлению государственной службой) образуются комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов (далее - комиссия по урегулированию конфликтов интересов).»

индивидуальных решений (кроме внесения проекта федерального закона или направления депутатского запроса), следовательно, наличие конфликта для них интересов менее актуально, чем для должностных лиц исполнительных органов власти.

Принято считать, что предотвращение конфликта интересов парламентариев обеспечивает сам парламент. В Государственной Думе, например, есть две комиссии, которые могут иметь отношение к проблематике конфликта интересов: Комиссия по вопросам депутатской этики и Комиссия по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Государственной Думы.

Однако, депутаты помимо прочего относятся к «государственным должностям РФ».⁷⁶ Это значит, что они в любом случае попадают в поле зрения структур Администрации Президента, которые строят свою работу по предотвращению конфликта интересов на базе упомянутых выше указов Президента РФ. То есть на депутатов не распространяются положения Закона о государственной гражданской службе, но распространяются антикоррупционные указы Президента. Более того, основа для этого закреплена в базовом Законе о противодействии коррупции 2008 г.⁷⁷

Среди обстоятельств, которые в отношении депутатов Государственной Думы может проверить профильное Управление Администрации Президента, входит только то, что установлено Законом о статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы 1994 г., поскольку Закон о противодействии коррупции требований по предотвращению конфликта интересов в отношении парламентариев не конкретизирует. А поскольку Закон о статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной о конфликте интереса говорит только в контексте передачи в доверительное управление имущества⁷⁸, то Администрация Президента РФ следит за депутатами по направлению конфликта интересов, но только в отношении одного этого пункта. В остальном проверка соблюдения этих и других норм об ограничениях и обязательствах депутатов выпадает на долю специальной комиссий соответствующей палаты. Часть этих обязательств

⁷⁶ Согласно Указу о государственных должностях РФ №32 к таковым относятся должности члена комитета Совета Федерации и члена комитета Государственной Думы, но все федеральные парламентарии обязаны быть членами комитетов и комиссий, поэтому все они признаны занимающими государственные должности РФ. – См. Указ Президента РФ от 11.01.1995 N 32 (ред. от 31.12.2014) "О государственных должностях Российской Федерации" // "Российская газета", N 11-12, 17.01.1995.

⁷⁷ Согласно его ст. 13.4: «По решению Президента РФ, Руководителя АПРФ либо специально уполномоченного ими должностного лица АПРФ уполномоченное подразделение АПРФ может осуществлять в установленном порядке проверки»: ... «соблюдения лицами, замещающими государственные должности РФ своих обязанностей в соответствии с законодательством о противодействии коррупции.» (а в случае замещения – любые другие «должности»).

⁷⁸ См. п 2.1. ст. 6: «В случае, если владение членом Совета Федерации или депутатом Государственной Думы приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций) может привести к конфликту интересов, он обязан передать принадлежащие ему указанные ценные бумаги, акции (доли участия в уставных капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с законодательством Российской Федерации».

перекликается с запретами и ограничениями, известными по законодательству о гражданской службе. И хотя они и не рассматриваются Законом в контексте конфликта интересов, это является прямым свидетельством «сквозного» влияния антикоррупционного законодательства на вопросы статуса представителей разных ветвей власти.⁷⁹

Т.е. если попытаться в целом выявить соотношение полномочий Администрации Президента и спецкомиссии Государственной Думы в отношении проверки требований законодательства о конфликте интересов, которые вытекают из норм Закона о противодействии коррупции 2008 г. и Закона о статусе члена Совета Федерации 1994 г., то они пересекаются, правда, с тем отличием, что для Администрации Президента РФ эта деятельность в отношении депутатов не может рассматриваться как системная, в то время как для палаты парламента – это постоянная деятельность.

Наконец, еще один аспект стоит выделить для понимания специфики депутатской работы. Как отмечалось выше, депутат редко принимает единоличные решения, которые имеют самостоятельное юридическое значения, поскольку он является членом коллегиального органа и принимает решение вместе с другими парламентариями в пленарном заседании, заседании комитета, фракции и т.д. Но вполне возможно, что пока за пределами внимания закона в вопросах конфликта депутатских интересов остаются его связи с «донорами» его избирательной кампании. Теперь в связи с возвращением выборов по одномандатным округам актуальность этого вопроса будет возрастать.

Наконец, в отношении конфликта интересов среди судей. Описанная выше логика в отношении контрольных полномочий Управления Администрации Президента РФ действует и в отношении судей, поскольку они являются должностными лицами РФ, а кроме того еще и назначаются Президентом РФ (кроме судей высших судов). Поэтому в отношении ограничений, которые устанавливает Закон о статусе судей 1992 г. Администрация Президента может также проводить проверки, в том числе и по поводу конфликта интересов.

Меж тем, в статусе судей существует важная особенность процедурного характера, которой в таком виде пока нет в системе государственной гражданской службы (хотя она имеется в системе правоохранительной службы у прокуроров): речь идет о том, что судьи вправе заявить

⁷⁹ Так, например, среди оснований досрочного прекращения полномочий (ст. 4 Закона о статусе) имеются: участие члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы в деятельности по управлению хозяйственным обществом или иной коммерческой организацией; осуществление ими предпринимательской или другой оплачиваемой деятельности. Кроме того, например, депутаты также (ст. 6) не вправе: «е) получать в связи с осуществлением соответствующих полномочий не предусмотренные законодательством Российской Федерации вознаграждения (суды, денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов) от физических и юридических лиц; ж) выезжать в связи с осуществлением соответствующих полномочий за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц»

самоотвод.⁸⁰ Интересно, что вопрос о самоотводе предусмотрен в ст. 11 Закона о противодействии коррупции именно для государственных служащих, однако дается отсылка на закон, который это должен урегулировать, а его пока нет.⁸¹

Еще одна специфическая черта статуса судей в ситуации конфликта интересов связана с наличием интересного выбора: «Судья при исполнении своих полномочий, а также во внеслужебных отношениях должен избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти, достоинство судьи или вызвать сомнение в его объективности, справедливости и беспристрастности. В случае возникновения конфликта интересов судья, участвующий в производстве по делу, обязан заявить самоотвод или поставить в известность участников процесса о сложившейся ситуации.»⁸²

Указанное положение говорит о том, что представление о конфликте интересов в рамках судейской деятельности совершенное иное: он не только не обращается к своему начальнику (по логике устройства судебной системы у судьи не может быть начальников), но вправе продолжать рассмотрение дела в условиях конфликта интересов, поставив об этом в известность участников судебного слушания. Это связано с тем, что профессионализм судьи настолько высок, что он компетентен принять объективное решение даже в условиях конфликта интересов.

Закон о статусе судей 1992 г. предусматривает целую серию других ограничений, которые при желании можно рассматривать через призму конфликта интересов.⁸³

Меры ответственности, которые могут последовать в связи с несоблюдением требований по предотвращению конфликта интересов наиболее разнообразны для государственных служащих: замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии, а также увольнение. В отношении особой категории должностных лиц, которая именуется «лицами, замещающими государственную должность Российской Федерации» Закон о противодействии коррупции предусматривает увольнение в связи с утратой доверия, в т.ч. в связи с неприятием лицом

⁸⁰ Ст. 19 ГПК 2002 г.: 1. При наличии оснований для отвода, указанных в статьях 16 - 18 настоящего Кодекса, мировой судья, судья, прокурор, секретарь судебного заседания, эксперт, специалист, переводчик обязаны заявить самоотвод. По тем же основаниям отвод может быть заявлен лицами, участвующими в деле, или рассмотрен по инициативе суда.

⁸¹ Закон о противодействии коррупции, ст. 11.5: «Предотвращение и урегулирование конфликта интересов, стороной которого является государственный или муниципальный служащий, осуществляются путем отвода или самоотвода государственного или муниципального служащего в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации».

⁸² Статья 3 Закона о статусе судей 1992 г.

⁸³ К примеру, согласно п. 3 ст. 3 Закона «Судья не вправе: ... 4) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, в том числе принимать участие в управлении хозяйствующим субъектом независимо от его организационно-правовой формы; 5) заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности, 11) принимать без разрешения соответствующей квалификационной коллегии судей почетные и специальные (за исключением научных и спортивных) звания, награды и иные знаки отличия, 12) выезжать в служебные командировки за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц...».

мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого оно является (ст. 13.1). Правда, парламентарии и судьи, которые относятся к этой категории должностей, защищены от «увольнения» в подобном порядке принципом разделения властей. В этом случае может быть задействован механизм «досрочного прекращения полномочий». Применяемый в отношении парламентариев, он связан с рассмотрением вопроса в Комиссии по депутатской этике, и далее голосованием палаты. В случае с судьями решение об этом принимает квалификационная коллегия судей соответствующего уровня.⁸⁴

Таким образом, несмотря на различия в процедурах установления фактов нарушений и привлечения к ответственности, мы увидели, что правовой институт конфликта интересов прочно вошел в системы статуса представителей всех ветвей власти.

IV. Совершенствование статуса представителей власти: новые актуальные задачи для конституционного права

1. Потенциал конституционного права в научной разработке вопросов статуса представителей власти

Анализ российской конституционно-правовой литературы показывает, что не является в полной мере корректной постановка вопроса о том, что в конституционном праве в настоящее время нет общераспространенного и в достаточной степени емкого термина, который охватывал бы круг лиц, выполняющих публичные функции. Могут иметь место различные варианты, например: «публичные должностные лица», «публичные служащие», «представители государства», «представители власти», «представители органов власти», «представители государственных органов и организаций», «представители государственных и муниципальных органов, учреждений, организаций и предприятий» и т.д. По этому перечню мы видим, что чем точнее термин, тем более громоздкая рождается формулировка. Несмотря на то, что с точки зрения российского законодательства здесь каждый раз речь идет о разном круге лиц, конституционное право эту разницу пока не улавливает. Поэтому проблема отрасли конституционного права не в том, что оно еще не изобрело подходящий термин, а в том, что оно пока еще не сформулировало таких постановок вопроса, когда это было бы важно. Иными словами, а настоящее время первичной задачей отрасли конституционного права является правильная постановка вопроса. Для того чтобы начать в этом направлении работу, необходимо развить понимание теоретической и практической пользы, т.е. достичь ясности в вопросе о том, ради чего конституционное право должно разрабатывать эту проблематику.

⁸⁴ Ст. 12.1. Закона РФ о статусе судей 1992 г.

До последнего времени в рамках российского конституционного права традиционным местом является изучение статуса высших должностных лиц государства. В первую очередь речь идет о Президенте РФ, Председателе Правительства РФ, депутатах Государственной Думы и членах Совета Федерации, депутатах законодательных органов субъектов РФ, отчасти также руководителях муниципальных образований и членах представительных органов муниципалитетов, судьях Конституционного Суда РФ, а также судьях конституционных (уставных) судов субъектов РФ, и в небольшой степени остальных судьях. Кроме того, весьма sporadически, от случая к случаю конституционное право интересуется статусом аудиторов Счетной палаты РФ, Уполномоченного по правам человека РФ, статусом министров и других руководителей федеральных органов исполнительной власти (в основном в контексте статуса министерств и ведомств при объяснении «системы» и «структуры» органов власти). Однако, все остальные представители органов исполнительной власти и сотрудники аппаратов законодательных и судебных органов главным образом отдаются на откуп административному праву. Но это лишь часть проблемы. Подавляющий объем вопросов статуса судей и государственных служащих рассматривается в контексте процессуальных отраслей и административного права. Более того, в связи с административным правом рассматривается системная категория ключевых фигур российского механизма власти, которая получила название «лиц, занимающих государственные должности Российской Федерации».⁸⁵ Отрасль же конституционного права довольствуется лишь общими параметрами статуса представителей органов власти, совершенно не разбирая их системы, не различая, не замечая их за системой органов власти. Кажется, что единственной причиной интереса конституционного права к статусу отдельных должностных лиц является их упоминание в Конституции РФ. Критерий, конечно, бесспорный, но явно недостаточный. Он слишком формален и направлен, скорее, на то, чтобы избегать знания, а не приобретать его.

Представляется, что теперь пришло время, когда конституционному праву нужно начинать в этой проблеме разбираться. Самая очевидная для этого причина – современное развитие сквозных элементов статуса представителей государства в связи с текущей антикоррупционной политикой государства, при которой идентичные механизмы антикоррупционного контроля вводятся для представителей всех ветвей власти (депутатов, государственных и муниципальных служащих, судей и т.д.). Наверное, это вполне можно было бы оставить на откуп практике, если бы не появление вопросов, на которые обязано ответить именно конституционное право.

К примеру, одним из самых важных на наш взгляд является точное установление предела, на котором развитие сквозных идентичных элементов

⁸⁵ Ст. 1 Федерального закона от 27.05.2003 N 58-ФЗ (ред. от 02.07.2013) "О системе государственной службы Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 02.06.2003, N 22, ст. 2063.

правового статуса и процедур их обеспечения должно остановиться. Ведь ясно, что статус депутата не может быть идентичен статусу должностного лица органа исполнительной власти, а его статус – статусу судьи. Где же в таких условиях должны быть проведена граница между общим и особенным в их статусе? Если все элементы статуса актуальны для представителей всех ветвей власти, то по какой логике будут развиваться траектории законодательства? Различаются ли они только своими отраслевыми процедурами антикоррупционного контроля или существуют такие элементы статуса по содержанию, которые характерны для одних органов власти, но не могут быть таковыми для других. В результате мы приходим к осознанию, что какая же отрасль права имеет методологический потенциал для оценки законодательства с таких общих позиций как не конституционное право?

Наверное, можно было бы сказать, что это задача правовой теории, а не конституционного права. Теория государства и права, несомненно, должна будет со временем что называется «подтянуться», когда вал нынешнего весьма противоречивого законодательства и еще более противоречивой практики не будет освоен в отраслевых науках. Однако в настоящее время для оптимизма в том, чтобы найти ответы в общей правовой теории, нет веских оснований.

Во-первых, пока вряд ли можно говорить о том, что существует некая внятная систематизированная правовая теория в сфере комплексной антикоррупционной государственной политики. Причем это отнюдь касается не только состояния нашей отечественной правовой доктрины. США и Великобританию, которые оказываются в первых рядах в области построения некой антикоррупционной традиции в собственных национальных правопорядках, хотелось бы поставить в пример. Однако сделать этого не получится, по крайней мере, не без целого ряда условностей. Так, особенность структуры законодательства и «генетические» особенности правовой теории этих стран таковы, что они часто даже не ставят задач формирования ясной долгосрочной последовательности действий или задачи попытаться увидеть и понять явление в целом с точки зрения развития государственности. Международные организации вроде ООН, Всемирного Банка или ОЭСР разрабатывают различные стратегии противодействия коррупции, но в основном это пока получается лишь сделать по узким профилям (хотя и довольно успешно). Но «всемирный», универсальный характер большинства этих организаций автоматически предполагает возможность применения их общих рекомендаций в слишком разных по своему уровню развития, культуре и инфраструктуре стран. Поэтому на нынешнем этапе это не теория права, а скорее общая политическая и экономическая теория, теория менеджмента и прикладного государственного администрирования.

Во-вторых, теория государства и права не погружена особенно в действующее российское законодательство в принципе. А в отношении действующего российского антикоррупционного законодательства это

особенно явно, поскольку последнее развивается опережающими темпами не только по отношению к консервативной по определению правовой теории, но и по отношению к традиционным областям российского законодательства (гражданского, административного, конституционного и т.д.). В то же время отраслевая конституционно-правовая наука обязана отслеживать системные (сквозные) правовые явления, которые затрагивают деятельность всех ветвей власти. Административное право не справится и не должно в силу своего предмета справляться с объяснением особенностей развития статуса депутатов или судей, а гражданское право это вовсе не интересует. Иными словами, это работа именно для науки конституционного права.

В-третьих, конституционное право уже имеет множество традиционных для себя заделов в разработке общих проблем статуса представителей различных ветвей власти, причем не с т.зр. специфических в каждом случае наборов проблем, а через призму общих, системных направлений анализа, таких как, например, принципы и порядок формирования различных органов власти (т.е. по сути замещения должностей), гарантии независимости и неприкосновенности, иммунитеты, процедуры ответственности и т.д.

Иными словами, для того чтобы конституционно-правовая наука взглянула системно на проблемы статуса представителей власти сегодня имеется и потребность (актуальность), и фактура (данные законодательства и практики), и методологический потенциал конституционного права как особой отрасли, обязанной на основе базовых политико-правовых принципы координировать развитие разных областей российского законодательства, не допускать их опасный для политической системы и правового порядка вещей дисбаланс.

2. Формирование обобщенной юридической категории представителей власти: опыт уголовно-правовой доктрины

Наиболее серьезная, глубокая разработка признаков, отличающих представителя власти от всех остальных субъектов права реализована в уголовно-правовой науке. Разговор о взгляде российской уголовно-правовой доктрине на вопрос о понятии должностного лица начинают со ст. 285 УК РФ.⁸⁶ В примечании 1 к этой статье (злоупотребление должностными полномочиями) дается его легальное определение. Для нас оно имеет ключевое значение, поскольку проливает свет на большинство важнейших характеристик представителей публичной власти, круг которым мы пытаемся установить. Итак, «Должностными лицами в статьях настоящей главы признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие

⁸⁶ "Уголовный кодекс Российской Федерации" от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 13.07.2015, с изм. от 16.07.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 25.07.2015) // "Собрание законодательства РФ", 17.06.1996, N 25, ст. 2954.

организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, государственных компаниях, государственных и муниципальных унитарных предприятиях, акционерных обществах, контрольный пакет акций которых принадлежит Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.»

В первую очередь, имеет смысл обратить внимание на то, что данное определение должностного лица касается именно «настоящей главы», т.е. главы 30 УК, которая посвящена преступлениям против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления.⁸⁷ Это означает, что уголовный закон очерчивает круг лиц, чьи действия оцениваются в контексте функционирования государственного механизма и отделяет его от остальных категорий лиц. Во-первых, в этот круг не включаются лица, которые заняты в частном (коммерческом) и общественном негосударственном секторе, во-вторых, лица, работающие в государственном (и муниципальном) секторе, но не располагающие достаточно высоким уровнем статусных полномочий, чтобы рассматриваться в качестве должностных лиц. Примечание 4 к ст. 285 УК говорит лишь об одном формальном исключении, когда статус последних в российском уголовном праве приравниваются к статусу должностных лиц: «Государственные служащие и муниципальные служащие, не относящиеся к числу должностных лиц, несут уголовную ответственность по статьям настоящей главы в случаях, специально предусмотренных соответствующими статьями⁸⁸».

Имеется еще один важный нюанс, касающийся позиционирования главы 30 в УК РФ. Данная глава является одной из четырех глав раздела X УК РФ, посвященного преступлениям против государственной власти. В частности, глава 29 касается преступлений против основ конституционного строя и безопасности государства, глава 31 – преступлений против правосудия, глава

⁸⁷ Глава 30 включает следующие составы преступлений: Статья 285. Злоупотребление должностными полномочиями, Статья 285.1. Нецелевое расходование бюджетных средств, Статья 285.2. Нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов, Статья 285.3. Внесение в единые государственные реестры заведомо недостоверных сведений, Статья 286. Превышение должностных полномочий, Статья 286.1. Неисполнение сотрудником органа внутренних дел приказа, Статья 287. Отказ в предоставлении информации Федеральному Собранию Российской Федерации или Счетной палате Российской Федерации, Статья 288. Присвоение полномочий должностного лица, Статья 289. Незаконное участие в предпринимательской деятельности, Статья 290. Получение взятки, Статья 291. Дача взятки, Статья 291.1. Посредничество во взяточничестве, Статья 292. Служебный подлог, Статья 292.1. Незаконная выдача паспорта гражданина Российской Федерации, а равно внесение заведомо ложных сведений в документы, повлекшее незаконное приобретение гражданства Российской Федерации, Статья 293. Халатность.

⁸⁸ К таким статьям УК относит, например, ст. 288 (Присвоение полномочий должностного лица), ст. 292 (Служебный подлог), ст. 292.1 (Незаконная выдача паспорта гражданина Российской Федерации, а равно внесение заведомо ложных сведений в документы, повлекшее незаконное приобретение гражданства Российской Федерации).

32 – преступлений против порядка управления. Как не сложно уловить, подразделение раздела X УК РФ на главы не имеет никакого отношения к принципу разделения властей. Очевидно, такой задачи и не ставилось. Для нашего разговора это важно в той связи, что понятие должностного лица, данное в ст. 285 в одной из глав раздела X касается должностных лиц всех ветвей власти, а не только исполнительной, как можно было бы поверхностно рассудить только из названий глав. Более тщательная оценка, основанная на изучении понятия должностного лица, данного в приведенном примечании 1 к ст. 285 УК снимает по этому поводу любые сомнения.⁸⁹

Судя по изменениям редакций примечания 1 к ст. 285 УК представления о круге должностных лиц в уголовно-правовой доктрине постепенно и поступательно расширяются⁹⁰. Сегодня к числу должностных лиц, чьи деяния рассматриваются в главе о преступлениях против государственной власти и государственной и муниципальной службы мы видим лиц, осуществляющие соответствующие функции:

- а) в государственных органах,
- б) органах местного самоуправления,
- в) государственных и муниципальных учреждениях,
- г) государственных корпорациях, государственных компаниях,
- д) государственных и муниципальных унитарных предприятиях,
- е) акционерных обществах, контрольный пакет акций которых принадлежит Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям,
- ж) а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

Не менее важно (если не сказать больше) определение должностного лица, но уже иностранного, данное в примечании 2 к ст. 290 УК (Получение взятки). Особый интерес оно вызывает потому, что дает понимание более общих критериев отнесения лиц к кругу наделенных публичными функциями. Так, «Под иностранным должностным лицом в настоящей статье, статьях 291 и 291.1 настоящего Кодекса понимается любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе иностранного государства, и любое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию для иностранного государства, в том числе для

⁸⁹ Вопрос о логике категоризации преступлений в разделе X УК РФ затрагивается корифеями российского уголовного права в специализированной литературе, но учитывая задачи и научный профиль настоящего исследования мы не считаем возможным вмешиваться в эту дискуссию.

⁹⁰ См. исходный вариант примечания в "Уголовном кодексе Российской Федерации" от 13.06.1996 N 63-ФЗ // "Собрание законодательства РФ", 17.06.1996, N 25, ст. 2954, а также в последующих редакциях, введенных Федеральным законом от 01.12.2007 N 318-ФЗ (ред. от 29.12.2012) "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом" // "Собрание законодательства РФ", 03.12.2007, N 49, ст. 6079, а также Федеральный закон от 13.07.2015 N 265-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 20.07.2015, N 29 (часть I), ст. 4391.

публичного ведомства или публичного предприятия; под должностным лицом публичной международной организации понимается международный гражданский служащий или любое лицо, которое уполномочено такой организацией действовать от ее имени.»

Задачи этой общей формулировки понятия иностранного должностного лица, по всей видимости, заключаются в том, чтобы включить в орбиту российского уголовного законодательства большее число актов противоправной деятельности с целью обеспечения большего контроля за развитием правоотношений, которые важны или могут быть интересны для Российской Федерации.

Таким образом, если пытаться извлечь из УК РФ наиболее широкое определение круга лиц, несущих на себе публичные функции, то необходимо иметь в виду критерии, упомянутые в примечании 2 к ст. 290 УК. Это и будет той научной основой, которую может взять на вооружение конституционное право в вопросе о выявлении универсальной правовой логики в поиске системообразующего понятия представителей власти, через призму которого можно рассматривать и изучать многочисленные нормативные включения в состав статуса представителей самых разных ветвей и уровней власти. Но тот круг лиц, представление о котором позволяет составить примечание 2 к ст. 290 УК, будет столь же широк, сколь и неясен. Поэтому для того чтобы понять отличия осуществляющих публичные функции лиц от всех прочих, требуется под теоретической лупой более четко разглядеть границы их круга. В этом деле очевидно может помочь возвращение к детальным критериям определения должностных лиц, данных в примечании 1 к ст. 285 УК. Изучение уголовно-правовой практики на этот счет, в том числе и ее обобщений в официальной судебной доктрине,⁹¹ которые характеризуют в своих текстах наиболее детальные и конкретные во всем российском праве формальные определители лиц, выполняющих публичную функцию, является исходной точкой в максимально предметном разговоре об установлении исчерпывающего (насколько это вообще теоретически возможно) перечня критериев для определения понятия «представителя власти», которое так необходимо сегодня российскому конституционному праву.

3. О проблеме поиска пределов антикоррупционной универсализации статуса представителей власти

Современная интенсификация развития антикоррупционного законодательства, включающего новые «сквозные» элементы в статус представителей различных ветвей власти должны своевременно

⁹¹ См., например: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 09.07.2013 N 24 (ред. от 03.12.2013) "О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях" // "Бюллетень Верховного Суда РФ", N 9, сентябрь, 2013.

отслеживаться конституционно-правовой наукой. Положительный эффект, связанный с внедрением и закреплением в повседневной практике представителей государственно-властной деятельности эффективных инструментов их подлинной государственной идентичности, с лихвой может быть нивелирован целым рядом опасных следствий. Главным из них является угроза принципу разделения властей, укоренение которого в российской политической практике и без того осуществляется с существенными перебоями.

Данная угроза становится сегодня хорошо различимой даже для неспециалистов. Как отмечалось выше, нынешнее российское антикоррупционное законодательство вышло из лона широкой административной реформы начала 2000-х гг. В этой связи печать административно-правовой методологии для него совершенно органична. Однако, проявляемая в отношении зон ответственности конституционно-правовой науки, такая методология наносит непоправимый урон логике конституционного нормирования, ретуширует и затеняет конституционные идеалы. Управленческая эффективность, характерная для бюрократического аппарата системы исполнительных органов власти, примененная в системе судебных органов или в отношениях с парламентскими учреждениями разрушает гораздо более важные, более фундаментальные конституционные основы, на которых базируется стратегическая политико-правовая стабильность Российской Федерации. Эта составляющая российской государственности плохо улавливается не только в обыденном сознании или в сознании профессиональных политиков, но и даже в широкой российской правовой науке. Не лучшая историческая наследственность российского государствоведения и современная политико-идеологическая дезориентация существенно усугубляют кризис в осознании важности укрепления базовых основ конституционного строя России.

Представляется, что российская конституционная стратегия не будет звучать убедительно, пока она проигрывает в аргументации административно-правовой тактике. Этот мировоззренческий перелом невозможно запрограммировать, но можно способствовать созданию условий для его приближения. Необходима поддержка молодой российской государствоведческой науки, для которой разговор о высоких конституционных идеалах будет вопросом не скучных абстрактных академических спекуляций, а станет восприниматься как вопрос практически значимый.

Разумеется, постановка вопроса в ключе «или – или» (т.е. или эффективность антикоррупционного законодательства, или последовательность в реализации принципа разделения властей) – это чрезмерное упрощение проблемы. Правовые идеалы могут и должны сочетаться. В одной конституционной истории мы можем найти этому массу примеров. Чего, к примеру, стоит одна лишь теперешняя симфония во взаимодействии принципа народовластия и парламентского

представительства, родившаяся из непримиримых некогда теорий народного суверенитета Ж.Ж.Руссо и суверенитета парламента У.Блекстона. Попытки решать одну проблему, которая кажется более срочной, за счет игнорирования другой проблемы, которую якобы можно оставить «на потом», не смогут составить удачного сценария в создании прочных основ российской конституционной государственности.
