

Круг лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ и муниципальные должности: к вопросу об актуализации антикоррупционного контроля в связи с конституционной реформой 2020 года*

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

Статья посвящена текущим проблемам и перспективам развития российского законодательства, которое касается определения круга лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации и муниципальные должности. Данная тема актуализируется в результате все более тесного сплетения двух важнейших направлений современного политико-правового процесса в России: конституционных реформ, меняющих привычный ландшафт публичных институтов, и текущей антикоррупционной реформы, все более последовательно распространяющей антикоррупционные требования на лиц, замещающих государственные и муниципальные должности.

Ключевые слова: Конституция РФ, конституционная реформа 2020 г., система публичной власти, государственные и муниципальные должности, лица, замещающие государственные должности субъектов РФ, лица, замещающие муниципальные должности, антикоррупционные должностные ограничения, Национальный план противодействия коррупции на 2021–2024 годы.

The Range of Persons Holding Public Posts in the Constituent Entities of the Russian Federation and Municipal Posts: On the Update of the Anti-Corruption Control in View of the 2020 Constitutional Reform

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

The article is devoted to the current problems and prospects of the development of Russian legislation, which concerns the identification of the circle of public office holders at regional and local level. This topic is being actualized as a result of the increasingly close interweaving of the two most important directions of the modern political and legal process in Russia: constitutional reforms that are changing the familiar landscape of public institutions, and the current anti-corruption reform, which is increasingly consistently extending anti-corruption obligations to public office holders.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, Russian constitutional reform in 2020, the system of public power, public office holders, persons holding public positions of subjects of the Russian Federation, persons holding municipal positions, anti-corruption official restrictions, National Anti-Corruption Plan for 2021–2024.

Мобилизационный сценарий реализации государственных задач, который был предложен российскому обществу в начале нового века, тесно связан с повышенными требованиями, предъявляемыми к лицам, обслуживающим механизмы административно-политической машины.

Качеств профессионализма, понимаемого узко только в виде набора организационно-технических способностей решать поставленные руководством задачи, может быть достаточно для рядовых исполнителей, государственных и муниципальных служащих первичных ступеней должностной иерархии. Такая постановка во-

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и ЭИСИ в рамках научного проекта № 21-011-31220.

проса признается оправданной только в связи с предельной конкретностью задач, которые перед подчиненным служащим ставит непосредственный руководитель. Ведь именно руководство органов власти несет ответственность за корректное понимание государственных задач, возложенных на руководимый им организационный элемент единого государственного аппарата.

Тем более очевидной станет недопустимость подобной узкой трактовки профессионализма, если мы будем говорить не о сфере государственного управления, а об урегулированной нормами конституционного права области публичной политики. Принятое в России нормативное разграничение должностей «административных» и «политических»¹ — важный момент в понимании различий к степени требовательности к государственным и муниципальным служащим, с одной стороны, и лицам, замещающим государственные и муниципальные должности, — с другой.

Государственные и муниципальные должности характерны тем, что замещаются так или иначе посредством механизмов народовластия, а потому их обладатели призваны выражать народную волю, вести за собой российское общество, иметь подчеркнутую нацеленность на то, чтобы вносить вклад в процветание российской политико-правовой культуры, исключать проявления нелояльности отечественному правопорядку.

Восприятие лояльности традиционно проблематично. В общем смысле наиболее важным оказывается недопустимость подменять свою верность российскому обществу и его законам личной преданностью начальнику. В системе конституционно-правового регулирования, т.е. в области организованных правовыми установлениями политических отношений, общепринятой является установка, что для всех представителей власти в роли образного работодателя и верховного начальника выступает народ. В этом смысле категории народовластия, провозглашенного нашей Конституцией системообразующей основой конституционного строя (ст. 3). Наличие некоего профильного образования, например юридического, которое позволяет затвердить этот постулат и корректно его интерпретировать в своей субъективной оценке назначения госу-

дарственной деятельности, может быть желательным. Однако обязательным является наличие искреннего внутреннего убеждения и решимости строить в соответствии с ним не только свою карьеру, но и образ жизни.

Современная социальная наука к настоящему времени располагает целым арсеналом контрольных измерителей этой правильно понимаемой лояльности и позволяет сформулировать и внедрить в систему нормативного регулирования кадровой политики наиболее важные критерии оценки пригодности претендента для замещения высокого государственного поста.

Отечественное законодательство, посвященное требованиям к представителям власти и являющееся плодом длительного развития мировой культуры строительства меритократического общества и рациональной государственной бюрократии², закрепляет систему нормативных критериев, выполнение которых на практике способно значительно минимизировать появление в системе высших государственных кадров людей случайных, внутренне не готовых связать свою судьбу с будущим российского общества, у которых трудовая мобилизованность на достижение общего блага и креативность в решении сложных государственных задач трансформируется в высокую личную мобильность и изобретательность в приумножении личных активов.

Формы и способы подтверждения лояльности государственного человека отечественному правопорядку в системном виде устанавливает современное российское антикоррупционное законодательство. Один из основных способов для этого — закрепление антикоррупционных ограничений и требований к лицам, замещающим государственные и муниципальные должности. Можно сказать, что специальное регулирование для данной категории должностных лиц развивается в России целенаправленно и системно с 2011 г., когда в базовый для этой темы Закон о противодействии коррупции 2008 г.³ была внесена ст. 12.1 («Ограничения и обязанности, налагаемые на лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные

¹ Имеются в виду положения о разграничении государственных должностей и должностей государственной службы в Федеральном законе от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063. При подготовке настоящей статьи использовалась СПС «КонсультантПлюс».

² См. об этом подробнее: Шевердяев С.Н. Отражение современной антикоррупционной культуры в российском конституционном праве : монография. М. : Юстицинформ, 2020 ; Оболонский А.В. Этика публичной сферы и реалии политической жизни. М. : Мысль, 2016.

³ Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 26.05.2021) «О противодействии коррупции» // СЗ РФ 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности»⁴).

Об истории возникновения и развития российской антикоррупционной реформы и проблемах антикоррупционного законодательного комплекса существует обширная литература⁵. Однако внимание подавляющего числа исследований нашего антикоррупционного законодательства, касающегося государственных и муниципальных должностей, вполне закономерно смещено в сторону лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации.

Задачи настоящей статьи связаны с потребностью несколько компенсировать сложившийся дисбаланс. Тем более что для этого появился ряд важных обстоятельств. Необходимость более глубокой разработки проблемы антикоррупционного контроля качества региональной и местной российской политической элиты связывается со следующими факторами.

Во-первых, в 2020 г. в результате конституционной реформы⁶ в отдельных положениях Основного закона страны нашла отражение доктринальная категория «система публичной власти»⁷, получившая дальнейшее развитие в текущем конституционном законодательстве⁸. Указанные

изменения свидетельствуют о направленности нового этапа государственного развития на обеспечение более тесного взаимодействия органов государственной власти, особенно уровня субъектов РФ, и органов местного самоуправления.

Конституция подчеркивает, что система публичной власти едина, но при этом сохраняет автономность органов местного самоуправления от органов государственной власти⁹. Это означает, что и правовые подходы к требованиям для лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, несмотря на различие двух видов публичной власти, основаны на единой логике. Ранее это косвенно подтверждалось схожестью законов о государственной гражданской службе и о муниципальной службе, а также было более явно очерчено антикоррупционным законодательством в виде упомянутой ст. 12.1, вводящей данную категорию должностных лиц как единую. Но теперь такая позиция приобрела абсолютно определенное значение в конституционном тексте.

Во-вторых, важное уточнение получила стратегия развития законодательства, посвященного статусу лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, и законодательства, фиксирующего основы правового статуса лиц, замещающих муниципальные должности. Теперь, согласно новой редакции п. «т» ст. 71 Конституции РФ, в исключительном ведении Российской Федерации находится не только «федеральная государственная служба», но и «установление ограничений для замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы...»¹⁰

Иными словами, оставляя за субъектами РФ и муниципалитетами возможности по детализации правового регулирования государственной службы субъектов РФ и муниципальной службы, а также правового регулирования статуса лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ, и статуса лиц, замещающих муниципальные должности, к исключительному

⁴ Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6730.

⁵ См. об этом, например: Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева. М., 2012.

⁶ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

⁷ Пункт ч. 2 ст. 80 и ч. 3 ст. 132 Конституции РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). Понятие «публичной власти» также используется в ч. 1 ст. 67, в п. «г» ст. 71, в п. «е.5» ст. 83, ч. 3 ст. 131. См.: Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 14 марта 2020 г. опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

⁸ Нормативное определение понятия «единая система публичной власти» дано в Законе о Госсовете 2020 г. Согласно п. 1 его ст. 2 «под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции Российской Федерации и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государ-

ства». См.: Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 50 (часть III). Ст. 8039.

⁹ Часть 3 ст. 132 Конституции РФ закрепляет: «Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории», но при этом согласно ст. 12 Конституции РФ «Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти».

¹⁰ Там же.

федеральному ведению отнесены ограничения для замещения и «политических», и «административных» должностей всех уровней публичной службы. Этим подчеркивается особая важность вопроса об укоренении в отечественной культуре современного прочтения лояльности, преданности национальному правопорядку должностных лиц, решивших связать свою судьбу с государственным служением¹¹.

В-третьих, в развитии текущего законодательства о статусе лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, накоплена критическая масса пробелов и неопределенностей. Эксперты нечасто констатируют конструктивную инициативу региональных и местных элит в устранении возникших пробелов на своем уровне публичной власти и законодательства. В большинстве случаев внушительный поток нормативных актов регионального и местного антикоррупционного законодательства, например, об организации работы комиссий по урегулированию конфликта интересов, представляет собой не особенно удачную, выхолощенную и обобщенную кальку с федерального законодательства¹². Не всегда в этом усматривается некий умысел: тема наложения ограничений на людей, облеченных властным статусом, сама по себе глубоко неорганична традиционному бюрократическому укладу. Необходимо некоторое сверхусилие, для того чтобы локальные элиты «покинули привычную зону комфорта». При этом у исполнителей российской антикоррупционной политики на местах должны быть сформированы профессиональные компетенции, чтобы иметь возможность настраивать на практике работу новых и довольно тонких законодательных инструментов. Но в силу пресловутого недостатка материально-финансовых ресурсов для повышения квалификации и нередко сомнительного качества последнего, а также вялотекущего противодействия российской антикоррупционной реформе, очевидно, федеральная власть решила взять инициативу в свои руки, провозгласив за-

дачу унификации механизмов контроля лояльности местного правящего класса его публичным должностным обязанностям.

Оценивая горизонт новых стратегических задач, обозначенных конституционной реформой 2020 г. в отношении представителей региональной и местной российской политической элиты, к числу наиболее концептуальных проблем стоит отнести определенность круга лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ и муниципальные должности, на которых возлагаются особые антикоррупционные ограничения. Неясность субъектного состава обязанных лиц влечет неверное установление цели антикоррупционного контроля, расплывает силы федерального центра и дает возможность саботировать антикоррупционную реформу на местах.

Вопрос об определенности круга лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ и муниципальные должности, на которых возлагаются особые антикоррупционные ограничения и обязанности, при беглом обзоре может казаться формально разрешенным. Согласно принятым установкам российского федерального законодательства, «перечень типовых государственных должностей субъектов Российской Федерации утверждается Президентом Российской Федерации»¹³. Такой перечень определен сегодня специальным Указом Президента РФ 2009 г. № 1381¹⁴.

Однако данный перечень признан «типовым», что предполагает допустимость проявления субъектами РФ некоторой инициативы в расширении или сужении списка должностей. Учреждение большинства государственных должностей субъектов РФ определено фактом создания соответствующих органов власти Конституцией РФ или федеральными законами. Но в ряде случаев федеральное законодательство может проявлять диспозитивность, давая субъектам РФ выбор, устанавливать такую должность или нет. Это относится, например, к должностям Упол-

¹¹ Не лишним будет вспомнить, что эта проблема получила известность для широкой публики под названием «национализации элит» еще в начале 2010-х годов и стала одним из важных пунктов предвыборной кампании В. Путина в ходе президентских выборов 2012 г. Очевидно, что Президенту РФ пришлось преодолевать недовольство некоторой части политической элиты данной поправкой в ходе конституционной реформы 2020 г. См. об этом, например: URL: <https://www.mk.ru/politics/2020/03/06/smi-v-konstituciyu-otkazalis-vnosit-popravku-putina-o-nacionalizacii-elit.html>

¹² См., например: Анализ практики реализации программ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации. Аналитический доклад : научный руководитель Т.Я. Хабриева. М., 2012.

¹³ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005. Соответствующий п. 1 ст. 2.1 был введен в текст этого закона в 2008 г. Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 274-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О противодействии коррупции”» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6229.

¹⁴ Указ Президента РФ от 4 декабря 2009 г. № 1381 (ред. от 05.10.2015) «О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 49 (2 ч.). Ст. 5921.

номоченного по правам человека (по правам ребенка, по правам коренных малочисленных народов) в субъекте Российской Федерации¹⁵.

При этом «утверждаемый» Указом Президента РФ «типовой перечень» государственных должностей субъектов РФ является не способом их учреждения, а формой их консолидации. В ряде случаев субъекты РФ устанавливают государственные должности субъектов РФ, основываясь непосредственно на положениях федерального закона, даже если в Указе о типовом перечне такая должность еще не отражена. Это не противоречит закону, а говорит о необходимости регулярной ревизии содержания перечня.

Так, например, Федеральный закон «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации»¹⁶ в п. 1 ст. 9 закрепляет возможность учреждать должность уполномоченного по защите прав предпринимателей законом субъекта Российской Федерации, «которая является государственной должностью субъекта Российской Федерации». Несмотря на отсутствие этой должности в типовом перечне Указа № 1381¹⁷, в ряде субъектов РФ такая государственная должность появилась (например, в Москве и Санкт-Петербурге, Московской и Ленинградской областях, в Республике Карелия¹⁸ и т.д.).

Ликвидация конституционных (уставных) судов субъектов РФ поставила еще один вопрос к перечню государственных должностей субъек-

тов РФ. Конституционные (уставные) советы при законодательных органах государственной власти субъектов РФ, которые могут быть созданы взамен уходящих конституционных (уставных) судов субъектов РФ¹⁹, будут иметь членский состав, который пока не ассоциируется со статусом лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации в отличие от судей конституционных (уставных) судов²⁰. Научная доктрина склонна видеть членами подобных советов скорее ученых-конституционалистов, которые могли бы выполнять при законодательных органах власти экспертные функции на непостоянной основе в подобной организационной форме²¹.

Если государственные должности субъектов РФ в основном консолидированы Указом Президента РФ в типовом перечне, который, однако, не всегда отражает учреждаемые федеральными законами должности субъектов РФ исчерпывающим образом, то муниципальные должности компактно определены на уровне специального федерального закона в составе нормативной дефиниции. Согласно ст. 2 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г., «лицо, замещающее муниципальную должность, — депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления, член избирательной комиссии муниципального образования, действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом, с правом решающего голоса, работающий в комиссии на постоянной (штатной) основе, председатель, заместитель председателя, аудитор контрольно-счетного органа муниципального образования»²².

Наличие представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации является

¹⁵ Пункт 1 ст. 16.1 Закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» вводит должность Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ, а пункт 21 той же статьи указывает, что на него «могут быть возложены функции уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации, уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в субъекте Российской Федерации, других должностных лиц, уполномоченных осуществлять защиту прав иных категорий граждан в субъекте Российской Федерации».

¹⁶ Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ (ред. от 30.04.2021) «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2305.

¹⁷ Стоит упомянуть, что должность Уполномоченного по защите прав предпринимателей также входит в перечень федеральных государственных должностей согласно Указу Президента РФ от 11 января 1995 г. № 32 (ред. от 20.04.2021) «О государственных должностях Российской Федерации» // Российская газета. 1995. 17 января. Кроме того, будет уместно упомянуть, что имелся проект по внесению аналогичной должности и в Указ № 1381. См.: Проект Указа Президента РФ «О внесении изменений в перечень типовых государственных должностей субъектов Российской Федерации» (по состоянию на 30.10.2014) (подготовлен Минэкономразвития России). Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <http://regulation.gov.ru/> по состоянию на 30.10.2014.

¹⁸ См., например: Закон Республики Карелия от 2 июля 2014 г. № 1809-ЗРК (ред. от 09.06.2021) «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Республике Карелия» (принят ЗС РК 19.06.2014) // Карелия. 2014. 8 июля.

¹⁹ См.: пункт 7 ст. 5 Федерального конституционного закона от 8 декабря 2020 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» // СЗ РФ. 2020. № 50 (часть I). Ст. 8029.

²⁰ Членам уходящих конституционных судов субъектов РФ законом сохранены гарантии судей в отставке (см. п. 6 ст. 5 того же Федерального конституционного закона от 8 декабря 2020 г. № 7-ФКЗ).

²¹ См., например, небольшой обзор позиций на этот счет: Смирнов А.В., Яичникова Ю.С. Конституционные (уставные) советы при законодательных органах государственной власти субъектов Российской Федерации: некоторые размышления // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 6. С. 9–12.

²² Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 01.07.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 30.09.2021) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

обязательным, за исключением случаев, предусмотренных указанным федеральным законом²³. Создание контрольно-счетного органа муниципального образования является правом последнего²⁴. Что касается избирательной комиссии муниципального образования, то ее полномочия «по решению соответствующей избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, принятому на основании обращения представительного органа этого муниципального образования, могут возлагаться на территориальную комиссию или на участковую комиссию, действующую в границах муниципального образования»²⁵.

Иными словами, федеральное законодательство, определяя костяк органов местного самоуправления, создаваемых в муниципальных образованиях в обязательном порядке, задает и минимальный круг муниципальных должностей. Однако допускается вариативность в части формирования контрольно-счетного органа и возможности возложения полномочий избирательной комиссии муниципального образования на другие избирательные комиссии, что будет говорить и об отсутствии членов этих органов как муниципальных должностных лиц в данном муниципальном образовании. Кроме того, согласно тому же закону, структуру органов местного самоуправления могут составлять и «иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения»²⁶. Поэтому если такие органы в том или ином муниципалитете созданы, а их члены удовлетворяют признакам дефиниции муниципальных должностных лиц в ст. 2 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления», то они также войдут в локальный перечень «лиц, замещающих муниципальные должности».

Актуальной в отношении соблюдения антикоррупционных запретов и ограничений является неопределенность правового статуса такой должностной категории, как депутаты, работающие на непостоянной основе. Она широко распростра-

нена в субъектах РФ²⁷, а на уровне муниципалитетов депутаты осуществляют свои полномочия на непостоянной основе «как правило»²⁸. Оправданность столь широкой российской практики работы депутатов региональных и местных представительных органов на непостоянной основе, которая принимается за правило, — это тема другого разговора. Здесь нас интересует вопрос формальной определенности статуса таких лиц в части несения антикоррупционных обязанностей.

Новый Национальный план противодействия коррупции на 2021–2024 годы содержит среди прочего²⁹ поручение Правительству РФ совместно с Генпрокуратурой РФ подготовить и представить предложения: «по распространению на депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, не являющихся лицами, замещающими государственные должности субъектов Российской Федерации, запретов, ограничений и обязанностей, установленных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ “О противодействии коррупции” (далее — Федеральный закон “О противодействии коррупции”) и другими федеральными законами для лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации»³⁰.

Иными словами, требуется найти выход из довольно спорной практики, сложившейся в некоторых регионах, согласно которой можно быть депутатом регионального законодательного собрания, не замещая государственную должность субъекта РФ. Обоснование, что такие депутаты осуществляют свои полномочия без отрыва от основной деятельности, порой считается достаточным³¹. Но в таком случае оказывается

²³ Часть 2 ст. 34 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

²⁴ Часть 1 ст. 38 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

²⁵ Часть 4 ст. 24 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 04.06.2021) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

²⁶ Часть 1 ст. 34 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

²⁷ Правовая основа для такой практики — п. 1 ст. 11 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

²⁸ Часть 5 ст. 40 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

²⁹ В настоящей статье мы ограничиваемся вопросом о круге лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ и муниципальные должности, однако Национальный план содержит целый ряд других положений, которые касаются лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, например, в части: i) конкретных антикоррупционных обязанностей (п. 14 (абз. 2), 18, 22, 25 (б)); ii) оптимизации механизма урегулирования конфликта интересов (п. 11, 13 (г), 14 (абз. 2), 20 (б), 25 (а), 43 (а)); iii) совершенствования независимого общественного антикоррупционного контроля (п. 1(е), 52 (а, б, в)); и др. См.: Указ Президента РФ от 16 августа 2021 г. № 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 годы» // СЗ РФ. 2021. № 34. Ст. 6170.

³⁰ См.: абз. 2 подп. «и» п. 1 Национального плана противодействия коррупции.

³¹ См. об этом, например, абз. 5–6 в Заключении Комитета СФ ФС РФ по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера

не вполне ясно, на каком формальном основании такие лица получают право представлять и голосовать от имени избирателей в региональных парламентах за те или иные властные решения. Если они не замещают государственную должность, то не могут же они замещать должности государственной службы, что уравнивало бы их в статусе с рядовыми чиновниками, занимающимися исполнительской работой, например в аппаратах тех же представительных органов. Как и не могут они вовсе не замещать никаких публичных должностей, поскольку обратное выводило бы их за пределы системы органов власти, превращая в так называемых общественников, вроде членов общественных организаций или гражданских активистов. Подобные варианты говорили бы о разрушении в нормативных актах субъектов государственно-властной природы деятельности депутатов³².

В настоящее время эксперты склонны связывать решение этой проблемы с реформой правовых основ устройства региональной власти, которая оказалась востребованной в связи с конституционными изменениями 2020 г. Проект федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» в п. 3 ст. 17 прямо предусматривает, что «депутат законодательного органа субъекта Российской Федерации замещает государственную должность субъекта Российской Федерации вне зависимости от условий осуществления им депутатской деятельности»³³. Представляется, что такая позиция отвечает содержанию депу-

татской деятельности и соответствует установке, проявленной в отношении унификации антикоррупционных требований в конституционных новеллах 2020 г.

В свете рассматриваемой темы интересен вопрос о статусе должностных лиц органов власти федеральных территорий как образований нового типа, введенных в ст. 67 Конституции в 2020 г. Терминологическое обозначение нового института как «федеральной территории» свидетельствует, что его высшие функционеры относятся к лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации, а не государственные должности субъектов РФ или муниципальные должности, и не могут рассматриваться по аналогии с должностями, образуемыми на других территориях, выделенных для особого государственного управления³⁴. И действительно, согласно положениям Федерального закона «О федеральной территории «Сириус»», лица, избранные (назначенные) членами Совета федеральной территории «Сириус», замещают государственные должности Российской Федерации³⁵. Это относится и к Главе администрации федеральной территории «Сириус», который входит в Совет по должности³⁶. Новые должностные позиции по этой федеральной территории нашли отражение и в специальном Указе Президента РФ, фиксирующем перечень государственных должностей Российской Федерации³⁷. Кроме того, согласно данному закону, в случае придания территориальной избирательной комиссии федеральной территории «Сириус» «...статуса юридического лица председатель территориальной комиссии работает в указанной комиссии на

от 5 октября 2020 г. № 3.2-05/2320 «О внесении изменения в статью 7 Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации»». Профильный комитет Государственной Думы менее категоричен в признании такой практики приемлемой. См., например: абз. 13 Заключения Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления от 14 апреля 2020 г. «На проект федерального закона № 834380-7 “О внесении изменения в статью 12 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» // СПС «КонсультантПлюс».

³² Поскольку такие решения о статусе региональных парламентариев устанавливаются в законах субъектов РФ, значит, за них голосуют сами депутаты. Маловероятно, что поиск новой формы статуса для данной категории лиц был вдохновлен современными европейскими опытами по развитию механизмов делиберативной демократии в духе политической философии Юргена Хабермаса. По всей видимости, причина такого сомнительного изобретения кроется в попытке освободиться от антикоррупционных ограничений для осевших в законодательных органах представителей региональных экономических элит.

³³ Проект № 1256381-7. Внесен сенатором Российской Федерации А.А. Клишасом, депутатом Государственной Думы П.В. Крашенинниковым (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 27.09.2021). URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1256381-7>

³⁴ Вроде закрытых административно-территориальных образований. См.: Закон РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 (ред. от 24.02.2021) «О закрытом административно-территориальном образовании» // Российская газета. 1992. 26 августа.

³⁵ При этом интересно, что п. 9 ст. 12 этого закона указывает: «Члены Совета федеральной территории “Сириус”, осуществляющие свои полномочия на непостоянной основе, имеют право совмещать членство в Совете федеральной территории “Сириус” с замещением государственных должностей Российской Федерации, государственных должностей Краснодарского края, муниципальных должностей, должностей государственной гражданской службы Российской Федерации и должностей государственной гражданской службы Краснодарского края, участвовать в управлении коммерческими и некоммерческими организациями, в том числе на платной основе, заниматься предпринимательской и другой оплачиваемой деятельностью». См.: Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ (ред. от 01.07.2021) «О федеральной территории “Сириус”» // СЗ РФ. 2020. № 52 (Часть I). Ст. 8583.

³⁶ Подпункт 5 п. 1 ст. 12 данного закона.

³⁷ Указ Президента РФ от 30 января 2021 г. № 56 «О внесении изменений в сводный перечень государственных должностей Российской Федерации, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 11 января 1995 г. № 32» // СЗ РФ. 2021. № 5. Ст. 802.

постоянной (штатной) основе и замещает государственную должность Российской Федерации, заместитель председателя и секретарь территориальной комиссии замещают государственные должности Российской Федерации в случае, если они работают в указанной комиссии на постоянной (штатной) основе»³⁸.

Таковы основные направления текущих законодательных изменений, касающиеся достижения определенности в вопросе о круге лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ и муниципальные должности.

Однако существует и общая научная дискуссия, которая пытается осмыслить развитие института государственных и муниципальных должностей критически. Она оказывается принципиально важной не просто для устранения пробелов в текущем законодательстве, но для выстраивания перспективной стратегии реализации долгосрочной антикоррупционной реформы в России. В отношении круга лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, сложилось представление о необходимости его дальнейшего расширения. Большинство наблюдений на этот счет касается уровня государственных должностей Российской Федерации. Однако корректировка представлений в этом проблемном поле очевидно будет оказывать влияние и на законодательство о государственных должностях субъектов РФ и муниципальных должностях, особенно учитывая акцент конституционной реформы 2020 г. на унификацию антикоррупционных должностных ограничений.

Комплексный анализ вопроса о круге российских «политических» должностей свидетельствует о потребности существенного расширения того скромного их перечня, который был принят за основу еще при Б.Н. Ельцине в середине 1990-х гг.³⁹ Для этого есть целый ряд убедительных оснований:

а) если критерием отнесения к высшим должностям такого рода считается их учреждение Конституцией РФ или федеральными законами для «непосредственного осуществления полномочий государственных органов»⁴⁰, особенно если их замещение связано с согласованием позиций разных ветвей власти, что свидетельствует об

особой роли этой должности для баланса властей, то следует признать хороший начальный потенциал для расширения устоявшегося формального перечня государственных должностей;

б) опыт законопроектной работы на федеральном уровне показывает, что направление, связанное с расширением круга лиц, замещающих государственные должности, и повышением антикоррупционного контроля в их отношении, вполне востребовано во внутренней российской политике⁴¹;

б) сравнение зарубежного законодательства, посвященного предотвращению и урегулированию конфликта интересов в системе публичной власти, показывает формирование единых подходов к выработке перечня наиболее важных для антикоррупционного контроля государственных и муниципальных должностей и свидетельствует в целом о росте внимания к проблеме как в странах старой Европы (в особенности в Испании, Португалии), так и в Восточной Европе, Прибалтике и т.д. (Чехия Латвия, Грузия)⁴².

г) стоит также обратить внимание на то, что в текущей практической работе по пресечению легализации коррупционных активов, которую проводят Росфинмониторинг, Генпрокуратура РФ и другие правоохранительные органы, используется такая понятийная конструкция из документов международного банковского регулирования, как «политически значимые лица» (“politically exposed persons”, PEPs), которая включает «лиц, замещающих государственные и муниципальные должности» в качестве одной из разновидностей. Это понятие охватывает также лиц, занимающих руководящие должности в государственных компаниях, политических партиях, религиозных объединениях, вооруженных силах, являющихся близкими родственниками государственных должностных лиц или их деловыми партнерами⁴³. Хотя их включение

³⁸ Пункт 9.1. ст. 17 Федерального закона «О федеральной территории “Сириус”».

³⁹ Указ Президента РФ от 11 января 1995 г. № 32 (ред. от 20.04.2021) «О государственных должностях Российской Федерации» // Российская газета. 1995. 17 января.

⁴⁰ Пункт 1 ст. 1 Закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

⁴¹ См.: ст. 2 проекта Федерального закона № 317699-3 «О предупреждении злоупотребления властью или служебными полномочиями на верхнем уровне управления государством» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 11.04.2003). Внесен депутатами Государственной Думы Н.В. Коломейцевым, А.Д. Куликовым, Б.Л. Резником // СПС «КонсультантПлюс».

⁴² См., например: Закон Республики Болгария «О предотвращении и выявлении конфликта интересов» 2008 г. URL: <https://mi.government.bg/en/library/conflict-of-interest-prevention-and-ascertainment-act-447-c25-m258-2.html>

⁴³ См., например: Директива № 2015/849 Европейского парламента и Совета Европейского Союза «О предотвращении использования финансовой системы для целей отмывания денег или финансирования терроризма, об изменении Регламента (ЕС) 648/2012 Европейского Парламента и Совета ЕС и об отмене Директивы 2005/60/ЕС Европейского Парламента и Совета ЕС и Директивы 2006/70/ЕС Европейской

собственно в перечень «лиц, замещающих государственные должности», в его нынешнем виде нелогично, существует возможность отработать для использования в законодательстве понятие «приравненных к ним лиц», чтобы включить в систему государственного антикоррупционного контроля субъектов, которые имеют потенциальную возможность оказывать влияние на принятие политических решений либо содействовать лицам, замещающим государственные и муниципальные должности, в уклонении от антикоррупционных ограничений.

Подводя общий итог, скажем, что разграничение государственных и муниципальных должностей с должностями государственной и муниципальной службы, справедливо реализованное и методично проводимое в жизнь российским законодательством⁴⁴, имеет фундаментальное значение. В отличие от служебной, узконаправленной и весьма конкретной исполнительской деятельности, регулируемой нормами административного права, осуществление полномочий на государственных и муниципальных должностях означает участие в государственно-

властной деятельности, в реализации через эти должностные позиции принадлежащей народу власти, что может быть урегулировано только нормами конституционного права. Деятельность эта принципиально другая, она связана с политическим лидерством, осознанным стремлением вести за собой людей, быть примером для российского общества. Этот факт накладывает вполне определенные ожидания в развитии системы антикоррупционных ограничений, в укреплении тщательности и публичности антикоррупционного контроля. Повышенные антикоррупционные требования стоит предъявлять именно к данной категории должностей, а не к рядовым служащим⁴⁵. Конституционная реформа 2020 г. дает совершенно определенный сигнал по этому поводу⁴⁶.

Комиссии» (принята в г. Страсбурге 20.05.2015) (с изм. и доп. от 30.05.2018) // Первоначальный текст Директивы на английском языке опубликован в Official Journal of the European Union N L 141. 05.06.2015. P. 73. (<http://eur-lex.europa.eu/>) // СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁴ Пункт 1 ст. 1 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О системе государственной службы Российской Федерации».

⁴⁵ Подробнее см. об этом: Шeverдяев С.Н. К вопросу о роли лидерства в укреплении антикоррупционной культуры. В сб.: Право против коррупции: миссия и новые тренды : материалы Восьмого Евразийского антикоррупционного форума (Москва, 20 марта 2019 г.) / отв. ред. Т.Я. Хабриева ; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М. : ИД «Юриспруденция», 2020. С. 177–182.

⁴⁶ Антикоррупционные должностные запреты специально включены в 2020 г. в текст Конституции РФ, а многократно упоминаемый запрет на владение зарубежными счетами для лиц, замещающих государственные должности РФ, свидетельствует о неуклонности стратегии обеспечения российской политической элиты лояльности отечественному правопорядку. См. подробнее: Шeverдяев С.Н. Конституционный запрет открывать счета в иностранных банках: закрепление, содержание, перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 12. С. 9–17.

Литература

1. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование : научно-практическое пособие / Т.С. Глазырин, Т.Л. Козлов, Н.М. Колосова [и др.] ; ответственный редактор А.Ф. Ноздрачев. Москва : Инфра-М, 2016. 222 с.
2. Коррупция: природа, проявления, противодействие : монография / ответственный редактор Т.Я. Хабриева. Москва : Юриспруденция, 2012. 670 с.
3. Лафитский В.И. Конституционный принцип противодействия коррупции : монография / В.И. Лафитский. Москва : Проспект, 2019. 200 с.
4. Оболонский А.В. Этика публичной сферы и реалии политической жизни / А.В. Оболонский. Москва : Мысль, 2016. 445 с.
5. Организационно-правовые механизмы противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации : монография / Т.Я. Хабриева, Л. В. Андриченко, А. М. Цирин [и др.]. Москва : Проспект, 2019. 224 с.
6. Трунцевский Ю.В. Конституционно-правовые основы противодействия коррупции : учебное пособие для вузов / Ю.В. Трунцевский, А.К. Есян ; под общей редакцией Ю.В. Трунцевского. Москва : Юрайт, 2019. 481 с.
7. Шeverдяев С.Н. Отражение современной антикоррупционной культуры в российском конституционном праве: монография / С.Н. Шeverдяев. Москва : Юстицинформ, 2020.
8. Шeverдяев С.Н. Управление конфликтом интересов лиц, замещающих государственные и муниципальные должности: конституционно-правовой анализ : монография / С.Н. Шeverдяев. Москва : Юстицинформ, 2021. 391 с.