

Моисеев М.А.,

студент

2 курс, факультет «Юриспруденция»

*ФГБОУ ВО "Российская академия народного
хозяйства и государственной службы при Президенте РФ"*

Россия, г. Брянск

**ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПРАВОВОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ
ОБЯЗАННОСТЕЙ, ОГРАНИЧЕНИЙ И ЗАПРЕТОВ НАЛАГАЕМЫХ
НА ЛИЦ, ЗАМЕЩАЮЩИХ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ДОЛЖНОСТИ
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Аннотация: в статье рассматриваются проблемы определения правового закрепления обязанностей, ограничений и запретов налагаемых на лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ. Автором обозначены признаки и проведено деление обязанностей, ограничений и запретов налагаемые на лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ, нарушение которых выступает основанием для применения мер ответственности; выявлены дефекты нормативного определения деяний, несовместимых с должностью, а также условий их применения в качестве основания ответственности. Также предлагается закрепить в законодательстве понятия ограничения, запреты и обязанности лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ.

Annotation: the article examines the problems of determining the legal consolidation of duties, restrictions and prohibitions imposed on persons holding public office in the constituent entities of the Russian Federation. The author identifies the signs and dividing the responsibilities, restrictions and prohibitions imposed on persons holding public office in the constituent entities of the Russian

Federation, the violation of which is the basis for the application of measures of responsibility; revealed defects in the normative definition of acts incompatible with the position, as well as the conditions for their use as a basis for liability. It is also proposed to consolidate in the legislation the concepts of restrictions, prohibitions and obligations of persons holding public office in the constituent entities of the Russian Federation.

Ключевые слова: *должностные лица, должностные правонарушения; запрет; ограничение; должностные обязанности; ответственность должностного лица.*

Key words: *officials, malfeasance; ban; limitation; job responsibilities; the responsibility of the official.*

Особые требования, адресованные лицам, занимающим должности в органах власти (федеральных и субъектов РФ) и иных государственных, а также муниципальных органах, возникли в связи с осуществлением этими лицами публично-правовых функций, то есть действий, направленных на общественное, а не личное благо. Требования выражаются в недопущении совершения тех деяний, которые могли бы нарушить данную цель - общественное благо, и в недопущении занятия должности недостойным лицом, то есть субъектом, скомпрометировавшим себя серьезным антиобщественным поступком.

В различных законах можно встретить следующие определения правовых должностей: «ограничения», «запреты», «обязанности». Проблема, однако, заключается в том, что одни и те же основания могут фигурировать под разными заголовками. Объяснить такую путаницу можно тем, что федеральные законы, регулирующие правовой статус должностных лиц, в том числе должностных лиц субъектов РФ принимались в разное время и разрабатывались разными лицами. Однако, это не умаляет вины законодателя, не придерживающегося единства терминологии. При этом

необходимо отметить, что в вышеуказанных федеральных законах не приведены понятия «ограничения», «запреты» и «обязанности».

Наиболее верной, классификацией деяний, несовместимых с государственной должностью должностных субъектов Российской Федерации, является та, что представлена в Федеральном законе от 27.07.2004 №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [1] и Федеральном законе от 02.03.2007 №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» [2], где обязанности (основные и дополнительные), запреты и ограничения даны в виде отдельных перечней.

Можно предположить, что это не так уж важно, под каким видом размещены те или иные требования закона. Однако, это не так. Слова «запреты», «ограничения» и «обязанности» не являются синонимами ни с семантической точки зрения, ни с позиции юридического смысла, вкладываемого в них. Если рассматривать лексическое значение каждого из них, то под ограничением понимается правило, определяющее какие-то границы, рамки [3, С.184]; правило, ограничивающее какие-либо действия, права [4, С. 671.]; под запретом - отсутствие права на что-либо, неразрешение что-либо делать [5, С.421]; обязанность - это определенный круг действий, возложенных и безусловных для выполнения [6, С.531].

На основе анализа нормативных положений можно прийти к заключению, что соблюдение запретов и ограничений - это специальные обязанности; а исходя из конкретных обязанностей, не связанных с непосредственной реализацией возложенных на должностных лиц полномочий, следует предположить, что под обязанностью подразумеваются активные действия должностного лица, а под соблюдением ограничений и запретов - пассивное поведение. Запретом можно признать отсутствие права на совершение асоциальных, то есть в принципе запрещенных, деяний, независимо от статуса лица и занимаемой им должности. Под ограничением

нужно понимать запрет на совершение деяний, которые не запрещены как таковые, однако в связи с тем, что их совершение может негативно сказаться на выполнении субъектом своих должностных обязанностей, их совершение не допускается впредь до сохранения должностных полномочий. То есть в первом случае запрету подвергаются прямые нарушения прав других лиц; а во втором - те, которые устанавливают такую возможность, но сами по себе прав других лиц не нарушают. Данные понятия возможно закрепить в ст. 1 Федерального закона от 27.07.2004 №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и в ст. 3 Федерального закона от 27.07.2004 №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Выделяя ограничения, запреты и (активные) обязанности, необходимо учитывать, что в качестве правонарушения не могут выступать неволевые действия субъекта (например, психическое заболевание, приведшее к признанию лица недееспособным) [7, С.24]. Кроме того, следует отличать от ограничений, запретов и обязанностей, адресованных лицу, занимающему должность, требования, которые выступают в качестве условия получения должности. Неисполнение последних, связанное с нарушением закона (то есть виновное противоправное поведение), нужно рассматривать как правонарушения, допущенные гражданином (иным субъектом), претендующим на должность (например, представление подложных документов или заведомо недостоверных сведений, отказ от прохождения военной службы по призыву без законных оснований).

Исходя из данного обоснования, в качестве ограничений, возлагаемых на лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации можно признать: 1) сохранение близкого родства или свойства, если исполнение обязанности связано с непосредственной подчиненностью

или подконтрольностью между родственниками или свойственниками;2) прекращение гражданства РФ;3) приобретение гражданства иностранного государства (вида на жительство);4) занятие одновременно иной должности государственной (муниципальной) службы или выборной государственной (муниципальной) должности;5) занятие оплачиваемой выборной должности в органе профсоюза;6) занятие предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, участие в управлении коммерческой или некоммерческой организацией;7) осуществление полномочий поверенного или представителя по делам третьих лиц относительно того органа, в котором лицо замещает должность;8) получение подарков и иных вознаграждений в качестве должностного лица;9) выезд в командировки за счет физических и юридических лиц;10) допуск публичных высказываний, суждений и оценок, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности органа и его руководителя, в котором и под руководством которого лицо работает, если это не входит в его должностные обязанности;11) принятие без письменного разрешения руководителя почетных и специальных званий (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями;12) публичное выражение своего отношения к политическим партиям, религиозным и другим общественным объединениям;13) прекращение исполнения должностных обязанностей в целях урегулирования трудового спора;14) вхождение в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории РФ их

структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ;15) занятие без письменного разрешения представителя нанимателя (работодателя), иного руководителя оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ;16) занятие иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности;17) вхождение в состав политической партии, занятие должности в общественно-политической или религиозной организации (для лиц, замещающих большинство государственных и муниципальных должностей);18) изменение партийного и фракционного членства (для представителей партии);19) открытие, сохранение счета (вклада), хранение денежных ценностей в иностранных банках, пользование иностранными финансовыми инструментами;20) приобретение в случаях, установленных федеральным законом, ценных бумаг, по которым может быть получен доход;21) получение гонорара за публичное выступление в качестве должностного лица.

В качестве запретов, возлагаемых на лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации следует определить такие основания, как:1) постановка семьи в тяжелое материальное положение в результате пристрастия к азартным играм, злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами, что подтверждается признанием судом гражданина ограниченно дееспособным (на основе п. 1 ст. 30 ГК РФ);2) совершение преступления, установленного в судебном порядке и послужившего основанием исключения возможности лица исполнять

обязанности по должности;3) использование в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средств материально-технического, финансового и иного обеспечения, другого государственного или муниципального имущества;4) разглашение или использование в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, сведений, отнесенных к сведениям конфиденциального характера, или служебной информации, ставших известными в связи с исполнением должностных обязанностей;5) использование преимуществ должностного положения в интересах политических партий, религиозных и других общественных объединений, а также публичное выражение отношения к указанным объединениям в качестве должностного лица;6) использование должностного положения в интересах политических партий, религиозных и других общественных объединений;7) создание в органе, в котором исполняются должностные обязанности, а также в ином государственном или муниципальном органе структуры политических партий, религиозных и других общественных объединений или способствование созданию указанных структур.

Должностными (активными) обязанностями лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, неисполнение которых может стать основанием для применения мер ответственности, являются:1) представление сведений о доходах и расходах, об имуществе, обязательствах имущественного характера;2) представление сведений о размещении информации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;3) передача ценных бумаг, акций (долей участия в уставных капиталах организаций) в доверительное управление, если владение приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций) может привести к конфликту интересов;4) сообщение

о возникновении личной заинтересованности при осуществлении своих полномочий, которая приводит или может привести к конфликту интересов, принятие мер по предотвращению или урегулированию такого конфликта.

На основе четкого разделения требований несовместимости с должностью легко выстроить контроль исполнения сопутствующих обязанностей, соблюдения запретов и ограничений, а также предусмотреть ответственность. Так, принятие лицом гражданства иностранного государства и (или) выход из гражданства РФ должны влечь автоматическое прекращение должностных полномочий, то есть для наступления санкции будет достаточно самого факта неразрешенного действия. И распорядительным актом этот факт может быть лишь констатирован для сведения других лиц. Неисполнение обязанности может сопровождаться объяснением невозможности ее выполнения либо выполнения надлежащим образом, например, в предписываемый законом срок, то есть необходимо учитывать причину совершенного нарушения. Субъектом, указывающим на факт неисполнения обязанности, должно являться то должностное лицо, которое назначено для принятия исполнения соответствующей обязанности. Субъектом, указывающим на факт неисполнения запрета или ограничения, может любое лицо, которому стало об этом известно в силу должностных обязанностей либо публичного predания гласности информации о степени соблюдения должностным лицом запретов и ограничений. Кроме того, несоблюдение того или иного запрета должно носить безусловный характер несовместимости с должностью, а несоблюдение ограничений, за исключением тех, что аннулируют соответствие лица изначально предъявляемым для занятия должности требованиям, - иметь предупредительный характер и лишь вследствие неустранения

правонарушения приобретать характер несовместимости с должностью [8, С.12].

Таким образом, в зависимости от вида правового должностования, нарушение которого выступает в качестве основания ответственности (имеется в виду, конечно же, должностование, направленное на исполнение сопутствующих обязанностей), можно назвать следующие несовместимые с должностью деяния: 1) неисполнение ограничений, направленных на обеспечение осуществления целевых полномочий лица; 2) нарушение запретов, свидетельствующих об асоциальном поведении лица; 3) неисполнение обязанностей, направленных на обеспечение осуществления целевых полномочий лица.

Библиографический список:

1. Федеральный законот 27.07.2004 №79-ФЗ«О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 02.08.2004. - №31.

2. Федеральный законот 02.03.2007 №25-ФЗ«О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 05.03.2007. - №10.

3. Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева. - Москва: Инфра-М, 2009.

4. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка : ок. 100 000 слов, терминов и фразеологических выражений / под ред. проф. Л.И. Скворцова. 28-е изд., перераб. - Москва: Мир и образование, 2018.

5. Прохорова А.М. Большой Энциклопедический словарь / А.М. Прохорова. - Москва: Советская энциклопедия, 2011.

6. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов, Шведова Н.Ю. - Москва: ООО «ИТИ Технология», 2013.

7. Хазанов С.Д. Антикрупционные запреты и ограничения в системе публичной службы как инструмент антикрупционной политики: поиск оптимальной модели правового регулирования // Актуальные проблемы научного обеспечения государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции. - 2019. - №56.

8. Трунцевский Ю.В. О содержании антикрупционного стандарта поведения государственных и муниципальных служащих // Вестник Томского государственного университета. - 2019. - №21.