

Запрет на совершение финансовых операций с иностранными контрагентами и его распространение на депутатов региональных парламентов

*И. А. Дамм, А. Н. Тарбагаев, О. В. Роньжина,
И. Н. Толстикова, Е. А. Ақунченко*

Сибирский федеральный университет,
Российская Федерация, 660041, Красноярск, пр. Свободный, 79

Для цитирования: Дамм, Ирина А., Алексей Н. Тарбагаев, Ольга В. Роньжина, Ирина Н. Толстикова, Евгений А. Ақунченко. 2021. «Запрет на совершение финансовых операций с иностранными контрагентами и его распространение на депутатов региональных парламентов». *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право* 4: 949–964.
<https://doi.org/10.21638/spbu14.2021.409>

В статье исследованы проблемы правового регулирования запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, владеть и/или пользоваться иностранными финансовыми инструментами, связанные с распространением указанного запрета на депутатов законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ. На основе анализа действующего федерального и регионального законодательства авторы выявляют различные подходы к формированию перечня государственных должностей на уровне субъектов РФ. Также установлено, что положения региональных нормативных правовых актов по-разному определяют действие указанного запрета по кругу лиц и зачастую распространяют его только на тех депутатов законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ, которые осуществляют свои полномочия на постоянной основе. Сложившаяся практика регионального нормотворчества противоречит целям обеспечения национальной безопасности государства, для достижения которых устанавливался рассматриваемый запрет, поскольку все депутаты независимо от основы замещения соответствующей должности имеют равные полномочия на участие в деятельности коллегиального органа путем реализации правотворческой инициативы и голосования по вопросам повестки заседания. Авторы приходят к выводу, что вопросы распространения антикоррупционных стандартов поведения на отдельные категории лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ, не могут быть отнесены к предмету совместного ведения. В связи с этим на уровне федерального законодательства необходимо предусмотреть положение о распространении данного запрета на депутатов законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ, осуществляющих свои полномочия как на постоянной, так и на непостоянной основе.

Ключевые слова: коррупция, противодействие коррупции, антикоррупционные стандарты поведения, иностранные финансовые инструменты, государственная должность, законодательная власть, представительные органы, депутат, выборное должностное лицо, антикоррупционная безопасность.

1. Введение

Совершенствование системы антикоррупционных стандартов поведения является одним из важнейших направлений государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции. Представляя собой совокупность различных запретов, обязанностей, ограничений и рекомендаций, антикоррупционные стандарты поведения направлены на формирование особого правового режима исполнения должностных (служебных) обязанностей (осуществления полномочий), при котором вероятность возникновения коррупционных проявлений в системе государственного управления¹ сводится к минимуму. Иными словами, государство стремится к созданию такой административной среды, «при которой коррупция не могла бы возникнуть в принципе, а коррупционеры, соответственно, не могли бы комфортно пребывать в этой среде» (Костенников, Куракин, Ватель 2014, 27).

Современное российское законодательство о противодействии коррупции содержит достаточно широкий перечень антикоррупционных запретов, обязанностей и ограничений, установленных в отношении различных категорий лиц, замещающих государственные (муниципальные) должности, государственных (муниципальных) служащих, служащих и работников иных государственных (муниципальных) органов, а также организаций. Вместе с тем поступательно развивающаяся система антикоррупционных стандартов поведения не лишена недостатков. В специальной литературе справедливо отмечается, что содержание запретов, обязанностей и ограничений, установленных в целях противодействия коррупции, «во многом имеет эклектичный, несистемный характер, а в некоторых случаях — и явно избыточный. Причем процесс постоянного дробления этих ограничений и запретов без их четкой систематизации только усиливает хаотичный подход к их регулированию» (Хабриева 2016, 227).

Одним из значимых антикоррупционных стандартов поведения, направленных на обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, является запрет на совершение финансовых операций с иностранными контрагентами², закрепленный в ст. 7.1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»³ (далее — Федеральный закон № 273-ФЗ) и детально регламентированный Федеральным законом от 07.05.2013 № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, владеть и/или пользоваться иностранными финансовыми инструментами» (далее — Федеральный закон № 79-ФЗ).

В контексте угроз экономической глобализации введение рассматриваемого запрета обусловлено тенденцией к ограничению возможностей иностранного вли-

¹ Здесь и далее мы придерживаемся широкого подхода к пониманию государственного управления, в соответствии с которым оно представляет собой регулирующую деятельность государства в целом (деятельность представительных органов власти, исполнительных органов государственной власти, прокуратуры, судов и т. д.) (Бахрах, Россинский, Стариков 2005, 31).

² Данное обозначение рассматриваемого запрета впервые предложено С. Е. Чанновым и представляется нам вполне удачным (Чаннов 2013).

³ Здесь и далее все ссылки на российские нормативно-правовые акты и судебную практику приводятся по СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 16 марта, 2021. <http://www.consultant.ru>.

яния на внутривластные процессы через противоправное финансовое стимулирование и давление на лиц, принимающих непосредственное участие в государственном управлении. Как отмечается в научной литературе, стремление наднациональных олигархических группировок к присвоению частной и государственной собственности под предлогом борьбы за безопасность общества в конечном счете может привести к окончательной экспроприации имущества, демонтажу суверенных государств и созданию мирового правительства (Клейменов, Клейменов 2017, 167–168). Наличие у национальных должностных лиц финансовых интересов за рубежом или зависимости от иностранных кредитных организаций противоречит стратегическим приоритетам Российской Федерации. В условиях непростой экономической и политической ситуации в стране и в мире рассматриваемый запрет свидетельствует о готовности Российской Федерации к ужесточению борьбы с коррупцией, а также улучшает политический имидж власти в глазах граждан и способствует укреплению социально-политической стабилизации общества (Рейзер 2017, 3).

Принятие в мае 2013 г. Федерального закона № 79-ФЗ стало одним из этапов процесса, получившего название «национализация элит». Его предназначение условно сводится к поиску организационно-правовых гарантий обеспечения лояльности представителей власти российским государственным интересам в связи с некоторой популярностью в этой среде приобретения вида на жительство в иностранных государствах, владения различными зарубежными активами и вывода средств в офшорные или иностранные юрисдикции (Шевурдяев 2020). Процесс национализации субъектов государственного управления имеет широкий социально-политический контекст, обусловленный не только пресечением финансово-экономических отношений с иностранными контрагентами, но и повышением мотивации к обеспечению стратегических интересов страны. В политологической литературе подчеркивается: «Национализация политического класса должна быть направлена на формирование способности видеть преимущества и сильные стороны государства на фоне тех недостатков, которые сопровождают российское общество давно, и тех проблем, которые России постоянно создают соседи и недоброжелатели» (Алексеев, Морозов 2017, 89). Несмотря на жесткие ограничения, установленные Федеральным законом № 79-ФЗ, рассматриваемый запрет призван способствовать, с одной стороны, обеспечению антикоррупционной безопасности, а с другой — формированию инвестиционной культуры должностных лиц в интересах национальной экономики.

2. Основное исследование

Особый интерес при рассмотрении запрета на совершение финансовых операций с иностранными контрагентами представляет перечень лиц, на которых в силу занимаемой должности распространяется его действие. К числу таковых в соответствии с ч. 1 ст. 7.1 Федерального закона № 273-ФЗ и ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 79-ФЗ среди прочих относятся лица, замещающие государственные должности субъектов РФ. Как следует из содержания ч. 1 ст. 2.1 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов

РФ» (далее — Федеральный закон № 184-ФЗ), перечень типовых государственных должностей субъектов РФ утверждается Президентом РФ. Указ Президента РФ от 04.12.2009 № 1381 содержит перечень должностей (всего 17 категорий), в число которых включена должность депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

Общеправовое легальное определение понятия «лицо, замещающее государственную должность» отсутствует⁴, нет консенсуса по этому вопросу и в научном сообществе (Безруков, Карасев 2020). Вместе с тем в действующем российском законодательстве отчетливо прослеживается тенденция разграничения государственных должностей, замещаемых на *постоянной* и *непостоянной* основе. В частности, в п. 4 ст. 2.1, п. 6 ст. 4, п. 1 и 2 ст. 11, п. 1 и 5.1 ст. 12 Федерального закона № 184-ФЗ выделяются депутаты, работающие на профессиональной постоянной основе.

Анализ федерального законодательства, регулирующего правовой статус лиц, замещающих государственные должности субъекта РФ, позволяет сделать вывод о том, что объем антикоррупционных стандартов поведения указанных лиц варьируется в зависимости от замещения соответствующей должности на постоянной или непостоянной основе. Так, в ст. 12.1 «Ограничения и обязанности, налагаемые на лиц, замещающих государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ, муниципальные должности» Федерального закона № 273-ФЗ устанавливаются общие и специальные антикоррупционные стандарты поведения.

Общие стандарты распространяются на лиц, замещающих государственные должности, независимо от основы такого замещения (ч. 1, 4, 4.1 ст. 12.1 указанного закона). *Специальные стандарты* дифференцируются в зависимости от основы замещения должности (постоянной или непостоянной). Для лиц, замещающих государственные должности и осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, закреплен более широкий перечень стандартов (ч. 3 ст. 12.1), чем для лиц, замещающих соответствующие должности на непостоянной основе (ч. 3.3-1 ст. 12.1). Таким образом, на уровне федерального законодательства о противодействии коррупции прослеживается устойчивая тенденция разграничения объема антикоррупционных стандартов лиц, замещающих государственные должности на постоянной и непостоянной основе.

На уровне регионального законодательства сложилась разнообразная практика определения конкретного перечня государственных должностей субъектов РФ. Мониторинг соответствующих нормативных правовых актов⁵ позволил выявить

⁴ В отраслевом законодательстве для целей уголовно-правового регулирования в прим. 2 и 3 к ст. 285 Уголовного кодекса РФ от 13.06.1996 № 63-ФЗ (далее — УК РФ) раскрываются дефиниции «лица, занимающие государственные должности Российской Федерации» и «лица, занимающие (курсив наш. — Авт.) государственные должности субъектов Российской Федерации». Однако в силу терминологического различия приведенные определения не могут быть использованы как универсальные.

⁵ Сплошной мониторинг нормативных правовых актов субъектов РФ проводился с использованием данных СПС «КонсультантПлюс». Конкретные государственные должности субъектов РФ устанавливаются региональным законодательством. В ходе мониторинга установлено, что большая часть субъектов имеет утвержденный перечень должностей, однако такие перечни утверждены разными видами нормативных актов. Проведенный анализ нормативных правовых актов показал, что существуют разные подходы к утверждению сводного перечня государственных должностей субъекта РФ. В шести субъектах РФ (Владимирская, Кемеровская, Магаданская, Московская, Орловская,

три подхода, в рамках которых к государственным должностям субъектов РФ относятся:

- все упомянутые в соответствующих нормативных правовых актах должности без указания на основу их замещения⁶;
- должности, замещаемые как на постоянной, так и на непостоянной основе (в силу прямого указания в нормативном правовом акте)⁷;
- только должности, замещаемые на постоянной основе⁸.

Соответственно, в регионах, где перечень должностей не зависит от основы замещения, запрет, установленный Федеральным законом № 79-ФЗ, распространяется на всех лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ. В свою очередь, в субъектах РФ, где к числу государственных должностей относятся только те, которые замещаются на постоянной основе, распространение данного запрета является неоднозначным.

Исследование содержания нормативных правовых актов субъектов РФ, определяющих статус депутата законодательного (представительного) органа власти, также не вносит ясности. Часть региональных законов распространяют запрет, установленный Федеральным законом № 79-ФЗ, на депутатов законодательного (представительного) органа власти без указания на основу замещения соответствующей должности⁹. В ряде других субъектов РФ запрет на совершение финансовых операций с иностранными контрагентами распространяется только на лиц, замещающих должность депутата на профессиональной постоянной основе¹⁰. В большинстве случаев региональные нормативные правовые акты, определяющие статус депутата законодательного (представительного) органа власти, вообще не содержат положений о распространении рассматриваемого запрета на лиц, замещающих соответствующие государственные должности.

В связи с этим возникает парадоксальная ситуация: в двух граничащих между собой регионах (например, в Республике Хакасия и Красноярском крае) запрет, установленный Федеральным законом № 79-ФЗ в целях обеспечения националь-

Тульская области) перечень государственных должностей утвержден уставами субъекта РФ, в шести субъектах (республики Адыгея, Ингушетия, Калмыкия, Марий Эл, Удмуртия, Чеченская) такой перечень утвержден указами президентов республик, в остальных субъектах РФ — законами субъектов. В нормативных базах Республики Башкортостан, Республики Карелия, Хабаровского края сводного перечня найти не удалось.

⁶ Республики: Карачаево-Черкесская, Саха (Якутия), Тыва, Чеченская, Чувашская; Приморский и Ставропольский края; области: Архангельская, Белгородская, Волгоградская, Воронежская, Ивановская, Иркутская, Калининградская, Калужская, Кемеровская, Курганская, Ленинградская, Московская, Мурманская, Новосибирская, Омская, Оренбургская, Орловская, Пензенская, Псковская, Ростовская, Самарская, Свердловская, Тверская, Ярославская; г. Москва и г. Санкт-Петербург.

⁷ Сахалинская область.

⁸ Республики: Адыгея, Алтай, Бурятия, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкарская, Калмыкия, Крым, Коми, Марий Эл, Мордовия, Северная Осетия, Татарстан, Удмуртская, Хакасия; края: Алтайский, Забайкальский, Камчатский, Краснодарский, Красноярский, Пермский; области: Амурская, Астраханская, Брянская, Владимирская, Вологодская, Кировская, Костромская, Курская, Липецкая, Магаданская, Нижегородская, Новгородская, Рязанская, Смоленская, Тамбовская, Томская, Тульская, Тюменская, Ульяновская, Челябинская; г. Севастополь; Ханты-Мансийский и Чукотский АО.

⁹ Республика Крым, г. Севастополь, Красноярский край и др.

¹⁰ Республики: Алтай, Коми, Марий Эл, Мордовия, Хакасия; области: Кировская, Курская, Новгородская и др.

ной безопасности РФ, распространяется на принципиально разный круг лиц, замещающих государственные должности в законодательном (представительном) органе власти. Так, в соответствии с ч. 6 ст. 6 Закона Республики Хакасия от 28.12.1999 № 72 «О статусе депутата Верховного Совета Республики Хакасия» депутатам Верховного Совета, *осуществляющим свою деятельность на профессиональной постоянной основе*, их супругам и несовершеннолетним детям запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, владеть и/или пользоваться иностранными финансовыми инструментами. В то же время на основании п. 5 ст. 2 Закона Красноярского края от 14.05.2007 № 1-18 «О статусе депутата Законодательного Собрания Красноярского края» *всем депутатам* Законодательного Собрания, их супругам и несовершеннолетним детям запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, владеть и/или пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

Запрет, установленный Федеральным законом № 79-ФЗ, действует не только в отношении избранных депутатов законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ, но и в отношении кандидатов на соответствующие государственные должности. Так, п. 1.6 ст. 38 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 67-ФЗ) закрепляет, что при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, выборов глав муниципальных районов, глав муниципальных округов и глав городских округов кандидат представляет в избирательную комиссию, осуществляющую регистрацию кандидатов, списков кандидатов, вместе с иными документами, необходимыми для регистрации кандидата, письменное уведомление о том, что он не имеет счетов (вкладов), не хранит наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, не владеет и/или не пользуется иностранными финансовыми инструментами. Приведенная норма не содержит положений о том, что обязанность уведомить об отсутствии иностранных финансовых инструментов распространяется только на тех кандидатов, которые в случае избрания намерены осуществлять полномочия на постоянной основе.

Следует согласиться с позицией А. А. Макарецва, полагающего, что для лиц, которые занимаются международной предпринимательской деятельностью и планируют баллотироваться в депутаты законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ, обязанность закрыть счета (вклады) в иностранных банках, а также запрет владеть и/или пользоваться иностранными финансовыми инструментами в период избирательной кампании являются препятствием для профессиональной деятельности и носят временный характер. В связи с этим было бы более разумным обязать лиц, замещающих выборные государственные должности, выполнить предусмотренные законодательством антикоррупционные обязанности в течение месяца после их избрания (Макарецв 2014).

За несоблюдение запрета на совершение финансовых операций с иностранными контрагентами действующее законодательство устанавливает строгие санкции, а именно досрочное прекращение полномочий, освобождение от замещаемой (за-

нимаемой) должности или увольнение в связи с утратой доверия в соответствии с федеральными конституционными законами и федеральными законами, определяющими правовой статус соответствующего лица (ч. 3 ст. 7.1 Федерального закона № 273-ФЗ). Вместе с тем правовое регулирование оснований досрочного прекращения полномочий депутата законодательного (представительного) органа власти субъектов РФ также является неоднозначным. На основании п. 3 ст. 2.1 Федерального закона № 184-ФЗ лицам, замещающим государственные должности субъектов РФ, их супругам и несовершеннолетним детям запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, владеть и/или пользоваться иностранными финансовыми инструментами. В соответствии с п. 1.4 ст. 12 Федерального закона № 184-ФЗ несоблюдение указанного требования влечет за собой досрочное прекращение депутатских полномочий. Кроме того, согласно п. 3.9 ст. 12 Федерального закона № 184-ФЗ установление в отношении депутата, избранного по одномандатному или многомандатному избирательному округу, или депутата, избранного в составе списка кандидатов политической партии, фактов открытия или наличия счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, владения и/или пользования иностранными финансовыми инструментами в период, когда он был зарегистрирован в качестве кандидата на соответствующих выборах, также является основанием для досрочного прекращения депутатских полномочий. Таким образом, положения федерального законодательства не дифференцируют ответственность депутата законодательного (представительного) органа власти в зависимости от основы замещения соответствующей должности (постоянной, непостоянной).

Несмотря на это, вопреки положениям Федеральных законов № 273-ФЗ, № 79-ФЗ и № 184-ФЗ, в некоторых субъектах РФ ответственность за нарушение данного запрета в виде досрочного прекращения полномочий депутата установлена только в отношении лиц, которые замещают соответствующие должности на постоянной основе. Например, в соответствии с п. «г» ст. 5 Закона Тамбовской области от 21.01.1995 № 13-3 «О статусе депутата Тамбовской областной Думы» основанием для досрочного прекращения полномочий депутата является факт открытия (наличия) счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, владения и/или пользования иностранными финансовыми инструментами депутатом областной Думы, супругами и несовершеннолетними детьми депутатов, *работающих на профессиональной постоянной основе*. В свою очередь, согласно п. «д» указанной статьи, полномочия депутата Думы прекращаются досрочно также в случае установления фактов открытия (наличия) счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, владения и/или пользования иностранными финансовыми инструментами в период, когда он был зарегистрирован в качестве кандидата на выборах депутатов областной Думы независимо от того, на постоянной или непостоянной основе он начал работать в представительном органе, став депутатом.

Отсутствие системности прослеживается также в отношении лиц, замещающих муниципальные должности. В частности, обязанность подачи уведомления об

отсутствии иностранных финансовых инструментов не распространяется на кандидатов в депутаты представительных органов муниципальных районов, городских округов, но в отношении тех из них, кто будет работать на постоянной оплачиваемой основе или замещать должности в представительном органе муниципального района или городского округа, действует запрет, установленный Федеральным законом № 79-ФЗ. Ни одна из указанных норм не распространяется на депутатов муниципальных округов — нового вида муниципального образования, равного по статусу городскому округу. При проведении выборов уведомление должны представить только кандидаты на должность главы муниципального района, муниципального округа и городского округа. В то же время кандидаты на должность главы поселений не представляют в избирательную комиссию такое уведомление, но ст. 2 Федерального закона № 79-ФЗ распространяется на всех глав муниципальных образований без исключения. Отметим, что большинство глав муниципальных образований избираются в настоящее время не прямыми выборами, а представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Вместе с тем ч. 2.1 ст. 36 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) устанавливает, что кандидатом на должность главы муниципального образования может быть зарегистрирован гражданин, который на день проведения конкурса не имеет в соответствии с Федеральным законом № 67-ФЗ ограничений пассивного избирательного права для избрания выборным должностным лицом местного самоуправления. Отсюда можно сделать вывод, что требование представить уведомление об отсутствии иностранных финансовых инструментов не применимо к кандидатам на должность главы района (округа, поселения), избираемого представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. В ст. 2 Федерального закона № 79-ФЗ «забыты» главы местных администраций, которые избраны по контракту на конкурсной основе. Глава муниципального образования в таком муниципалитете районе, городском и муниципальном округе является председателем представительного органа, а значит, должен выполнять рассматриваемый запрет.

Таким образом, на уровне федерального законодательства не содержится ограничений действия запрета на совершение финансовых операций с иностранными контрагентами в зависимости от основы замещения депутатом законодательного (представительного) органа власти своей должности (постоянной, непостоянной). Однако изучение регионального законодательства свидетельствует о сложившейся в ряде субъектов РФ дифференциации распространения соответствующего запрета на депутатов законодательных (представительных) органов власти в зависимости от основы замещения должности.

Конституция РФ относит вопросы об установлении общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления к предмету совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (п. «н» ч. 1 ст. 72), но вопросы обороны и безопасности — к исключительному ведению Российской Федерации (п. «м» ст. 71). Рассматриваемый же запрет, как следует из положений ч. 1 ст. 1 Федерального закона 79-ФЗ, устанавливается «в целях обеспечения национальной безопасности РФ, упорядочения лоббистской деятельности, расширения инвестирования средств в национальную экономику и повышения

эффективности противодействия коррупции». Представляется очевидным, что ограничение действия запрета, установленного Федеральным законом № 79-ФЗ, по кругу лиц региональным законодателем недопустимо.

В научной литературе выявленные противоречия и пути их преодоления пока еще не становились предметом исследований. Вместе с тем в доктрине конституционного права отмечается, что депутаты законодательных (представительных) органов власти наделены довольно обширными правами, образующими сложную и внутренне неоднородную систему (Варлен 2015, 139).

Ядром правового статуса любого депутата законодательного (представительного) органа власти выступают полномочия, опосредованные мандатом на представительство населения, а именно: лично участвовать в заседаниях законодательного (представительного) органа власти и его комитетов (комиссий); голосовать по поставленным вопросам, в том числе по кадровым; вносить проекты правовых актов для рассмотрения на заседаниях; участвовать в парламентских слушаниях, в работе фракций; осуществлять взаимодействие с различными органами государственной власти и местного самоуправления, избирателями и др. Указанные полномочия образуют сущностный статус парламентария, а их объем и возможности реализации не зависят от основы замещения депутатом своей должности (постоянной или непостоянной).

Иные полномочия депутата законодательного (представительного) органа власти, имеющие функциональный характер и направленные на организацию деятельности такого органа и его структурных подразделений, являются второстепенными. Данные полномочия осуществляет председатель, заместители председателя законодательного (представительного) органа власти, председатель, заместители председателя комитета (комиссии) законодательного (представительного) органа власти и пр. Как правило, за осуществление таких полномочий устанавливается материальное вознаграждение, а также обеспечиваются права на отдых, отпуск, безопасные условия труда, пенсионное обеспечение, компенсация за утрату трудоспособности и пр., которые постепенно уподобляются гарантиям, установленным трудовым законодательством¹¹.

Выделение *сущностных* и *второстепенных* полномочий имеет большое значение при решении вопроса о распространении запрета совершать финансовые операции с иностранными контрагентами на всех депутатов законодательного (представительного) органа власти субъекта РФ независимо от основы замещения соответствующей должности. В целях обеспечения антикоррупционной безопасности РФ запреты, устанавливаемые применительно к деятельности депутата законодательного (представительного) органа власти субъекта РФ, должны определяться сущностным статусом депутата, но никак не таким второстепенным элементом, как место постоянной профессиональной деятельности. В специальной литературе отмечается: «Антикоррупционный контроль не ставит своей целью ограничить возможности депутатов, осуществляющих свою деятельность на неосвобожденной основе, по реализации способностей к осуществлению различных видов деятель-

¹¹ Примечательно, что освобождение от осуществления полномочий на постоянной основе с лишением права осуществлять полномочия на постоянной основе до прекращения срока полномочий рассматривается как вид наказания за совершенные муниципальными депутатами проступки (ч. 7.3-1 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ).

ности, в том числе предпринимательской, равно как и ограничить размер получаемых от этой деятельности доходов. У него иная цель — не допустить использования ими обусловленных статусом депутата возможностей в личных целях, пресечь их коррупционное поведение» (Авакьян 2016, 220).

В соответствии с прим. 1 к ст. 285 УК РФ должностными лицами — субъектами преступлений, предусмотренных гл. 30 УК РФ «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления», признаются в том числе лица, осуществляющие функции представителя власти. В соответствии с прим. к ст. 318 УК РФ представителем власти, в частности, признается должностное лицо, наделенное в установленном порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от него в служебной зависимости. Пленум Верховного Суда РФ в Постановлении от 16.10.2009 № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» разъяснил в п. 3, что к исполняющим функции представителя власти следует также относить лиц, наделенных правами и обязанностями по осуществлению функций органов законодательной власти.

Реализация сущностных полномочий депутата законодательного (представительного) органа власти влечет юридически значимые последствия для всего населения региона (например, принятие регионального бюджета). Поскольку властные полномочия законодательного (представительного) органа власти реализуются посредством издания правовых актов в рамках процедуры голосования, депутат как член коллегиального органа при реализации им правотворческой инициативы и голосовании на заседании законодательного (представительного) органа власти по вопросам повестки является должностным лицом (представителем региональной законодательной власти) — субъектом должностных и коррупционных преступлений, предусмотренных гл. 30 УК РФ. При этом УК РФ не ставит решение вопроса о привлечении депутата законодательного (представительного) органа власти субъекта РФ к уголовной ответственности за совершение коррупционного преступления в *зависимость от основы замещения соответствующей должности*.

В прим. 3 к ст. 285 УК РФ закреплено легальное определение «лиц, занимающих государственные должности субъектов РФ», под которыми для целей гл. 30 УК РФ понимаются лица, «занимающие должности, устанавливаемые конституциями или уставами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов». Данная дефиниция не содержит отсылки к основе замещения государственной должности субъекта РФ, поэтому к уголовной ответственности за получение взятки или злоупотребление должностными полномочиями (за их превышение) на практике привлекаются депутаты законодательных (представительных) органов власти, осуществляющие свои полномочия как на постоянной, так и на непостоянной основе. Аналогичная практика складывается также в отношении лиц, замещающих муниципальные должности.

В кассационном определении Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ от 29.05.2008 № 35-О08-15сп по резонансному делу депутатов Тверской городской Думы, действовавших в составе организованной группы и получивших взятку в размере более 4 млн руб. за незаконные действия и лоббирование интересов ряда предпринимателей, отмечается, что признание депутата за-

конодательного (представительного) органа власти должностным лицом — субъектом преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 290 УК РФ, не зависит от основы замещения соответствующей должности: «Неважно, на постоянной основе или не на постоянной депутат осуществлял свою депутатскую деятельность. По смыслу уголовного закона функции представителя власти могут осуществляться в течение определенного времени или одноразово либо совмещаться с основной работой».

Для региональных парламентариев, осуществляющих полномочия на постоянной основе, рассматриваемый запрет, безусловно, создает весьма обременительные ограничения в ведении бизнеса, получении дохода для материального обеспечения себя и своей семьи. Запрет на совершение финансовых операций с иностранными контрагентами непосредственно затрагивает такие элементы конституционного статуса личности, как право собственности и право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (Абакумова 2019). Т. Я. Хабриева отмечает: «В случае избыточности вводимых запретов, ограничений и обязанностей они не стимулируют правомерное поведение, а выступают своего рода дамокловым мечом для отдельных служащих и работников. По этой причине при установлении запретов, ограничений и обязанностей необходимо, руководствуясь требованиями ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, проводить оценку коррупционных рисков с целью определения перечня тех должностей в конкретном органе власти или организации, на которые возлагаются дополнительные антикоррупционные запреты, ограничения и обязанности» (Хабриева 2018, 329–330).

Вместе с тем, принимая во внимание целевое назначение запрета на совершение финансовых операций с иностранными контрагентами, полагаем, что распространение его действия на всех депутатов законодательного (представительного) органа власти субъекта РФ является соразмерным ограничением статуса данной категории должностных лиц, поскольку независимо от основы замещения своей должности депутаты законодательного (представительного) органа власти имеют равные полномочия при принятии коллегиальных решений (голосовании). Прежде чем идти на выборы, каждый кандидат в депутаты — предприниматель может трезво взвесить плюсы и минусы своего избрания в региональный парламент. И если уж он стал депутатом, то должен соблюдать все установленные ограничения без ссылки на непостоянную основу осуществления своей депутатской деятельности. Иначе велика вероятность того, что вместо служения избирателям своего региона он будет вынужден работать в интересах собственников и бенефициаров тех зарубежных финансовых структур, которые находятся в иностранной юрисдикции; это может поставить под угрозу национальную безопасность РФ.

В свою очередь, большинство конституционалистов критически оценивают установленное законодателем осуществление депутатских полномочий «без отрыва от производства» в региональном парламенте (Гончаров 2010; Кондрашев 2011; Фомичева 2019). В частности, отмечается, что депутат-общественник, оставаясь, по существу, совмстителем, вынужден себя делить между парламентской деятельностью и другой работой, вследствие чего его появление в законодательном органе чаще всего реализуется по остаточному принципу и не позволяет продуктивно использовать свои депутатские полномочия (Арановский, Князев 2015). Кроме того, «отказ парламентариям в профессиональном статусе и денежном вознаграждении

чреват серьезными рисками конфликта интересов народного представительства с «нуждами» основной деятельности» (Чиркин 2008, 202). Сохранение непрофессиональной непостоянной основы осуществления депутатских полномочий отчасти связано с советским опытом работы народных избранников, а также было характерной традицией местного самоуправления в сословном обществе. В современных условиях конституционно оправданным представляется не столько решение об унификации распространения запрета на совершение финансовых операций с иностранными контрагентами на все категории депутатов законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ, сколько установление обязательного осуществления полномочий на постоянной профессиональной основе всеми депутатами региональных парламентов, даже если это повлечет некоторое сокращение общего числа депутатов.

Системный анализ положений федерального и регионального законодательства во взаимосвязи с теоретическими разработками позволяет утверждать, что запрет на совершение финансовых операций с иностранными контрагентами, исходя из цели его установления, должен распространяться на всех депутатов региональных законодательных (представительных) органов власти вне зависимости от того, замещают ли они должность на оплачиваемой профессиональной основе или работают, совмещая государственную (муниципальную) должность с иной непубличной должностью, работой, деятельностью. Концепция «национализации» должна распространяться и на региональные элиты, поскольку они также участвуют в реализации государственного суверенитета (Черецкий 2020). По этой же причине установление запрета на совершение финансовых операций с иностранными контрагентами в отношении должностных лиц местного самоуправления, включая депутатов представительных органов муниципальных образований, представляется излишним.

3. Выводы

Проведенное исследование действующего федерального и регионального российского законодательства позволяет сделать вывод о наличии недостатков в нормативном регулировании запрета на совершение финансовых операций с иностранными контрагентами в части его распространения на депутатов законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ. Несмотря на то что положения Федеральных законов № 273-ФЗ и № 79-ФЗ не связывают действие данного запрета с основой замещения государственной должности, изучение регионального законодательства свидетельствует о том, что в ряде субъектов РФ рассматриваемый запрет не распространяется на депутатов законодательных (представительных) органов власти, осуществляющих свои полномочия на непостоянной основе.

Таким образом, на уровне законодательства ряда субъектов РФ осуществляется выборочное ограничение действия анализируемого запрета по кругу лиц в зависимости от основы замещения депутатами государственных должностей (постоянной или непостоянной). Полагаем, что определение действия рассматриваемого запрета по кругу лиц не является вопросом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в силу стратегических целей обеспечения национальной безопасности, на достижение которых направлен Федеральный закон № 79-ФЗ.

Представляется недопустимой ситуация, когда в масштабах Российской Федерации вопросы обеспечения национальной безопасности по-разному решаются на уровне регионов.

В составе коллегиального органа депутат законодательного (представительного) органа власти субъекта РФ реализует свои полномочия путем голосования по вопросам повестки заседания лично и вне зависимости от основы замещения должности. Поскольку основа замещения должности депутатом при принятии решения законодательным (представительным) органом власти не имеет значения, запрет на совершение финансовых операций с иностранными контрагентами должен распространяться на всех депутатов вне зависимости от основы замещения должности. Причем данный вопрос должен быть решен на уровне федерального законодательства.

Запрет, установленный Федеральным законом № 79-ФЗ, играет важную роль в системе обеспечения антикоррупционной безопасности РФ. Независимость должностных лиц, принимающих непосредственное участие в реализации государственной политики на федеральном и региональном уровнях, от иностранных финансовых институтов способствует защите национального суверенитета. В связи этим в условиях реальности угроз внешнего вмешательства во внутриполитические процессы государства особую актуальность приобретает наличие в системе обеспечения антикоррупционной безопасности адекватных средств предупреждения противоправного финансового воздействия на лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и ее субъектов.

Библиография

- Абакумова, Екатерина Б. 2019. «Теоретико-правовой анализ ограничений конституционных прав граждан, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации». *Современное право* 10: 29–36.
- Авакьян, Сурен А., ред. 2016. *Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом*. М.: Юстицинформ.
- Алексеев, Георгий В., Григорий Н. Морозов. 2017. «Национализация политического класса как фактор обеспечения безопасности страны». *Власть* 6: 88–95.
- Арановский, Константин В., Сергей Д. Князев. 2015. «Конституционный Суд России об условиях профессионального замещения депутатских мандатов в субъектах Российской Федерации». *Журнал конституционного правосудия* 2: 16–21.
- Бахрах, Демьян Н., Борис В. Россинский, Юрий Н. Стариков. 2005. *Административное право*. М.: Норма.
- Безруков, Андрей В., Анатолий Т. Карасев. 2020. «Депутат: должностное лицо или представитель власти (вопросы соотношения и отличия)». *Российская юстиция* 2: 6–8.
- Варлен, Мария В. 2015. *Статус парламентария: теоретические проблемы*. М.: Проспект.
- Гончаров, Виталий В. 2010. «Взаимодействие исполнительной и законодательной (представительной) власти в субъектах РФ: современные проблемы и перспективы развития». *Российская юстиция* 3: 59–62.
- Клейменов, Михаил П., Иван М. Клейменов. 2017. «Глобализация и угрозы национальной безопасности». *Правоприменение* 2: 164–174.
- Кондрашев, Андрей А. 2011. «Конституционно-правовая ответственность депутата законодательного органа государственной власти, представительного органа местного самоуправления в РФ: основания классификации и проблемы реализации». *Российский юридический журнал* 1: 127–143.

- Костенников, Михаил В., Алексей В. Куракин, Антон Ю. Ватель. 2014. «Антикоррупционные и этические стандарты служебного поведения государственных гражданских служащих». *Государство и право* 10: 25–32.
- Макарцев, Андрей А. 2014. «Антикоррупционные обязанности и ограничения кандидатов в депутаты и на выборные должности: проблемы реализации». *Государственная власть и местное самоуправление* 6: 41–45.
- Рейзер, Илья Г. 2017. «Запрет на иностранные финансовые инструменты». *ЭЖ-Юрист* 29: 3.
- Фомичева, Ольга А. 2019. «Профессиональная деятельность депутата регионального парламента как основа законотворческого процесса». *Конституционное и муниципальное право* 8: 55–58.
- Хабриева, Талия Я. 2018. *Избранные труды*. В 10 т., т. 10: *Право и экономика. Право и антикоррупционная политика*. М.: Российская академия наук.
- Хабриева, Талия Я., ред. 2016. *Противодействие коррупции: новые вызовы*. М.: ИНФРА-М.
- Чаннов, Сергей Е. 2013. «О запрете совершения чиновниками финансовых операций с иностранными контрагентами». *Гражданин и право* 8: 17–23.
- Черецкий, Виктор. 2020. «Нам Москва обещала! Каталонская независимость и неоплаченный счет». *Радио Свобода*. Дата обращения 5 марта, 2021. <https://www.svoboda.org/a/30982738.html>.
- Чиркин, Вениамин Е. 2008. *Законодательная власть*. М.: Норма.
- Шеввердяев, Станислав Н. 2020. «Конституционный запрет открывать счета в иностранных банках: закрепление, содержание, перспективы». *Конституционное и муниципальное право* 12: 9–17.

Статья поступила в редакцию 17 марта 2021 г.;
рекомендована в печать 2 сентября 2021 г.

Контактная информация:

Дамм Ирина Алексеевна — канд. юрид. наук, доц.; idamm@yandex.ru
Тарбагаев Алексей Николаевич — д-р юрид. наук, проф.; tarbagaev@bk.ru
Роньжина Ольга Викторовна — канд. юрид. наук; ronzhinakarimova@mail.ru
Толстикова Ирина Николаевна — канд. юрид. наук; intols@mail.ru
Акунченко Евгений Андреевич — канд. юрид. наук, доц.; eakunchenko@gmail.com

The prohibition on entering into financial transactions with foreign counterparties and its extension to deputies of regional parliaments

I. A. Damm, A. N. Tarbagaev, O. V. Ronzhina, I. N. Tolstikova, E. A. Akunchenko

Siberian Federal University,
79, Svobodny pr., Krasnoyarsk, 660041, Russian Federation

For citation: Damm, Irina A., Aleksey N. Tarbagaev, Olga V. Ronzhina, Irina N. Tolstikova, Evgenii A. Akunchenko. 2021. "The prohibition on entering into financial transactions with foreign counterparties and its extension to deputies of regional parliaments". *Vestnik of Saint Petersburg University. Law* 4: 949–964. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2021.409> (In Russian)

The article examines the problems of legal regulation of the prohibition for officials to open and have accounts (deposits), store cash and valuables in foreign banks located outside Russia, own and (or) use foreign financial instruments, associated with the extension of this prohibition to deputies of legislative authorities of the constituent entities of the Russian Federation. Based on the analysis of current federal and regional legislation, the authors have identified various approaches to the formation of a list of public offices at the level of the constituent entities of the Russian Federation. It was also found that the provisions of regional normative legal acts determine the effect of this prohibition in different ways in a circle of persons and often extend it only to those deputies of the legislative (representative) authorities of the constituent

entities of the Russian Federation who exercise their powers on an ongoing basis. The existing practice of regional rulemaking contradicts the goals of ensuring the national security of the state, for the achievement of which the considered prohibition was established, since all deputies, regardless of the basis for filling the corresponding position, have equal powers to participate in the activities of the collegial body by implementing law-making initiatives and voting on the agenda of the meeting. The authors come to the conclusion that issues concerning the spread of anti-corruption standards of conduct to certain categories of persons holding government positions in the constituent entities of the Russian Federation cannot be attributed to the subject of joint jurisdiction. In this regard, at the level of federal legislation, it is necessary to provide a provision for the extension of this prohibition to deputies of the legislative authorities of the constituent entities of the Russian Federation who exercise their powers both on a permanent and non-permanent basis.

Keywords: corruption, countering corruption, anti-corruption standards of conduct, foreign financial instruments, public office, legislative power, representative authorities, deputy, elected official, anti-corruption security.

References

- Abakumova, Ekaterina B. 2019. "Theoretical analysis of restrictions constitutional rights of citizens, replacing public office subject of the Russian Federation". *Sovremennoe pravo* 10: 29–36. <https://doi.org/10.25799/NI.2019.99.58.001>. (In Russian)
- Alekseev, Georgii V., Grigorii N. Morozov. 2017. "The nationalization of the political class as an instrument of providing state security". *Vlast'* 6: 88–95. (In Russian)
- Aranovskii, Konstantin V., Sergei D. Kniazev. 2015. "The opinion of the Constitutional Court of the Russian Federation on the conditions of taking deputies mandates in the constituent entities of the Russian Federation". *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiia* 2: 16–21. (In Russian)
- Avak'ian, Suren A., ed. 2016. *Constitutional and legal foundations of the anti-corruption improvements are expected in Russia and abroad*. Moscow, Iustitsinform Publ. (In Russian)
- Bakhrakh, Dem'ian N., Boris V. Rossinskii, Iurii N. Starilov. 2005. *Administrative law*. Moscow, Norma Publ. (In Russian)
- Bezrukov, Andrei V., Anatolii T. Karasev. 2020. "Deputy: official or representative of the government (questions of correlation and differences)". *Rossiiskaia iustitsiia* 2: 6–8. (In Russian)
- Channov, Sergei E. 2013. "On the prohibition of officials performing financial transactions with foreign counterparties". *Grazhdanin i pravo* 8: 17–23. (In Russian)
- Cheretskii, Viktor. 2020. "Moscow promised us! Catalan independence and an unpaid bill". *Radio Svoboda*. Accessed March 5, 2021. <https://www.svoboda.org/a/30982738.html>. (In Russian)
- Chirkin, Veniamin E. 2008. *Legislative power*. Moscow, Norma Publ. (In Russian)
- Fomicheva, Olga A. 2019. "Professional activities of a deputy of a regional parliament as a basis of the law-making process". *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* 8: 55–58. (In Russian)
- Goncharov, Vitalii V. 2010. "Interaction of executive and legislative (representative) authorities in the subjects of the Russian Federation: modern problems and prospects of development". *Rossiiskaia iustitsiia* 3: 59–62. (In Russian)
- Khabrieva, Taliia Ia. 2018. *Selected works*. In 10 vols, vol. 10: *Law and Economics. Law and anti-corruption policy*. Moscow, RAS Publ. (In Russian)
- Khabrieva, Taliia Ia., ed. 2016. *Countering corruption: New challenges*. Moscow, INFRA-M Publ. (In Russian)
- Kleimenov, Mikhail P., Ivan M. Kleimenov. 2017. "Globalization and threats to national security". *Pravoprimerenie* 2: 164–174. [https://doi.org/10.24147/2542-1514.2017.1\(2\).164-174](https://doi.org/10.24147/2542-1514.2017.1(2).164-174). (In Russian)
- Kondrashev, Andrei A. 2011. "Constitutional legal amenability of the legislature deputy (the representative body of the local authority) in the RF: the basics of the classification and the problems of practical realization". *Rossiiskii iuridicheskii zhurnal* 1: 127–143. (In Russian)
- Kostennikov, Mikhail V., Aleksei V. Kurakin, Anton Iu. Vatel'. 2014. "Anti-corruption standards of professional behavior of state and civil officers". *Gosudarstvo i pravo* 10: 25–32. (In Russian)

- Makartsev, Andrei A. 2014. "Anti-corruption duties and limitations of candidates for deputies and elective posts: problems of realization". *Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie* 6: 41–45. (In Russian)
- Reizer, Il'ia G. 2017. "Prohibition on foreign financial instruments". *EZh-Jurist* 29: 3. (In Russian)
- Sheverdiaev, Stanislav N. 2020. "The constitutional prohibition against opening of accounts with foreign banks: consolidation, content, prospects". *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* 12: 9–17. <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2020-12-9-17>. (In Russian)
- Varlen, Mariia V. 2015. *The status of a parliamentarian: theoretical problems*. Moscow, Prospekt Publ. (In Russian)

Received: March 17, 2021
Accepted: September 2, 2021

Authors' information:

Irina A. Damm — PhD in Law, Associate Professor; idamm@yandex.ru

Aleksey N. Tarbagaev — Dr. Sci. in Law, Professor; tarbagaev@bk.ru

Olga V. Ronzhina — PhD in Law; ronzhinakarimova@mail.ru

Irina N. Tolstikova — PhD in Law; intols@mail.ru

Evgenii A. Akunchenko — PhD in Law, Associate Professor; eakunchenko@gmail.com