Прокурор разъясняет

Контроль за соответствием расходов

( постановление Конституционного суда от 29.11.2016)

3. Согласно [Конституции](consultantplus://offline/ref=0BC1963DCDA337A5128848E7867B64034950F04D228A996259BE4E49WCE) Российской Федерации труд свободен; каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию ([статья 37, часть 1](consultantplus://offline/ref=0BC1963DCDA337A5128848E7867B64034950F04D228A996259BE4E9C0659F05BC1646B90EA7D44W7E)); граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе ([статья 32, часть 4](consultantplus://offline/ref=0BC1963DCDA337A5128848E7867B64034950F04D228A996259BE4E9C0659F05BC1646B90EA7B44W0E)).

Государственная служба, поступая на которую гражданин реализует указанные конституционные права, представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации и ее субъектов, государственных органов и лиц, замещающих государственные должности ([пункт 1 статьи 1](consultantplus://offline/ref=0BC1963DCDA337A5128848E7867B64034958F5482EDDCE6008EB40990E09B84B8F216691EB79455642W4E) Федерального закона от 27 мая 2003 года N 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации"). Специфика такой профессиональной деятельности предопределяет право федерального законодателя вводить при регулировании порядка прохождения государственной службы особые правила поступления на нее, а также предъявлять к лицам, поступающим на государственную службу и замещающим должности государственных служащих, вытекающие из стоящих перед ней задач специальные требования, в частности к их личным и деловым качествам.

Несоответствие государственного служащего тем требованиям, которые установлены законом исходя из особенностей его профессиональной деятельности, обусловливает введение специальных оснований увольнения со службы. В свою очередь, граждане, добровольно избирая такого рода деятельность, соглашаются с ограничениями, связанными с приобретаемым ими правовым статусом, а потому введение особых правил прохождения государственной службы и требований к избравшим ее лицам само по себе не может рассматриваться как нарушение закрепленных [статьями 19](consultantplus://offline/ref=0BC1963DCDA337A5128848E7867B64034950F04D228A996259BE4E9C0659F05BC1646B90EB7144W4E), [32 (часть 4)](consultantplus://offline/ref=0BC1963DCDA337A5128848E7867B64034950F04D228A996259BE4E9C0659F05BC1646B90EA7B44W0E) и [37 (часть 1)](consultantplus://offline/ref=0BC1963DCDA337A5128848E7867B64034950F04D228A996259BE4E9C0659F05BC1646B90EA7D44W7E) Конституции Российской Федерации права на равный доступ к государственной службе и права свободно распоряжаться своими способностями к труду.

Приведенные правовые позиции изложены Конституционным Судом Российской Федерации применительно к различным видам государственной службы, т.е. профессиональной деятельности, связанной с осуществлением публичных функций (постановления от 6 июня 1995 года [N 7-П](consultantplus://offline/ref=0BC1963DCDA337A5128848E7867B64034D50F44B228A996259BE4E49WCE), от 30 июня 2011 года [N 14-П](consultantplus://offline/ref=0BC1963DCDA337A5128848E7867B64034A59F1482BDBCE6008EB40990E40W9E), от 21 марта 2013 года [N 6-П](consultantplus://offline/ref=0BC1963DCDA337A5128848E7867B64034A5CF44029DBCE6008EB40990E40W9E), от 21 марта 2014 года [N 7-П](consultantplus://offline/ref=0BC1963DCDA337A5128848E7867B64034A5EF74029D8CE6008EB40990E40W9E) и от 30 октября 2014 года [N 26-П](consultantplus://offline/ref=0BC1963DCDA337A5128848E7867B64034A5FF74C28D5CE6008EB40990E40W9E); определения от 1 июля 1998 года [N 84-О](consultantplus://offline/ref=0BC1963DCDA337A5128848E7867B64034E5AF34920D7936A00B24C9B40W9E), от 1 декабря 1999 года [N 219-О](consultantplus://offline/ref=0BC1963DCDA337A5128845F4937B64034A5CF2492CD7936A00B24C9B40W9E), от 3 октября 2002 года [N 233-О](consultantplus://offline/ref=0BC1963DCDA337A5128848E7867B64034F59F44B21D7936A00B24C9B40W9E), от 21 декабря 2004 года [N 460-О](consultantplus://offline/ref=0BC1963DCDA337A5128848E7867B64034E5AF14D2AD7936A00B24C9B40W9E) и от 20 октября 2005 года [N 378-О](consultantplus://offline/ref=0BC1963DCDA337A5128848E7867B64034E5FF74F2DD7936A00B24C9B40W9E)), и потому в полной мере распространяются на отношения в сфере муниципальной службы, равный доступ граждан к которой также вытекает из [статьи 37 (часть 1)](consultantplus://offline/ref=0BC1963DCDA337A5128848E7867B64034950F04D228A996259BE4E9C0659F05BC1646B90EA7D44W7E) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее [статьями 19](consultantplus://offline/ref=0BC1963DCDA337A5128848E7867B64034950F04D228A996259BE4E9C0659F05BC1646B90EB7144W4E), 32 ([части 2](consultantplus://offline/ref=0BC1963DCDA337A5128848E7867B64034950F04D228A996259BE4E9C0659F05BC1646B90EA7B44W6E) и [4](consultantplus://offline/ref=0BC1963DCDA337A5128848E7867B64034950F04D228A996259BE4E9C0659F05BC1646B90EA7B44W0E)) и [130 (часть 2)](consultantplus://offline/ref=0BC1963DCDA337A5128848E7867B64034950F04D228A996259BE4E9C0659F05BC1646B90EE7E44WDE) и которая представляет собой профессиональную деятельность, осуществляемую на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта) ([часть 1 статьи 2](consultantplus://offline/ref=0BC1963DCDA337A5128848E7867B6403495AF74121DACE6008EB40990E09B84B8F216691EB79455642W6E) Федерального закона от 2 марта 2007 года N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации").

Единство правовых основ государственной и муниципальной службы проявляется и в единстве основных квалификационных требований для замещения должностей муниципальной и государственной гражданской службы, требований к подготовке кадров для этих видов службы, а также ограничений и обязательств при их прохождении ([абзац седьмой пункта 1 статьи 3](consultantplus://offline/ref=0BC1963DCDA337A5128848E7867B64034958F5482EDDCE6008EB40990E09B84B8F216691EB79455442W0E) Федерального закона "О системе государственной службы Российской Федерации" и [пункты 1](consultantplus://offline/ref=0BC1963DCDA337A5128848E7867B6403495AF74121DACE6008EB40990E09B84B8F216691EB79465642W5E) - [3 статьи 5](consultantplus://offline/ref=0BC1963DCDA337A5128848E7867B6403495AF74121DACE6008EB40990E09B84B8F2166954EW9E) Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации"). Свойственный государственной службе, равно как и муниципальной службе публично-правовой характер предполагает открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, объективность государственных и муниципальных служащих при принятии решений, беспристрастность и отсутствие личной заинтересованности при исполнении служебных обязанностей, исключение в их деятельности злоупотреблений предоставленными полномочиями, чем обусловливается повышенное внимание государства и общества как к профессиональным, так и к морально-нравственным качествам лиц, на которых возложено осуществление публичных функций.

Специфика публичной службы предопределяет особый правовой статус государственных (муниципальных) служащих и, соответственно, необходимость специального правового регулирования, вводящего для государственных (муниципальных) служащих определенные ограничения, запреты и обязанности, наличие которых компенсируется предоставляемыми им гарантиями и преимуществами. К числу таких обременений относится обязанность лиц, замещающих должности государственной (муниципальной) службы, включенные в специальные перечни, установленные соответствующими нормативными правовыми актами, представлять сведения о своих доходах и расходах, а также о доходах и расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей ([часть 1 статьи 20](consultantplus://offline/ref=0BC1963DCDA337A5128848E7867B6403495AF64D20DFCE6008EB40990E09B84B8F216691EB794D5F42W7E) и [часть 1 статьи 20.1](consultantplus://offline/ref=0BC1963DCDA337A5128848E7867B6403495AF64D20DFCE6008EB40990E09B84B8F2166994EW2E) Федерального закона от 27 июля 2004 года N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации", [части 1](consultantplus://offline/ref=0BC1963DCDA337A5128848E7867B6403495AF74121DACE6008EB40990E09B84B8F2166944EW9E) и [1.1 статьи 15](consultantplus://offline/ref=0BC1963DCDA337A5128848E7867B6403495AF74121DACE6008EB40990E09B84B8F2166944EW8E) Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации"). Непредставление таких сведений либо представление заведомо ложных, недостоверных или неполных сведений влечет применение в отношении указанных лиц мер юридической ответственности ([часть 6.1 статьи 20](consultantplus://offline/ref=0BC1963DCDA337A5128848E7867B6403495AF64D20DFCE6008EB40990E09B84B8F2166994EWDE) и [часть 3 статьи 20.1](consultantplus://offline/ref=0BC1963DCDA337A5128848E7867B6403495AF64D20DFCE6008EB40990E09B84B8F216691EB47W8E) Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации", [часть 5 статьи 15](consultantplus://offline/ref=0BC1963DCDA337A5128848E7867B6403495AF74121DACE6008EB40990E09B84B8F2166944EW3E) Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации" и [пункт 4 статьи 6](consultantplus://offline/ref=0BC1963DCDA337A5128848E7867B64034959F7482DD9CE6008EB40990E09B84B8F2166964EW3E) Федерального закона от 25 декабря 2008 года N 273-ФЗ "О противодействии коррупции").

Возложение на государственных (муниципальных) служащих, наряду с обязанностью уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, о возникшем конфликте интересов, обязанности представлять соответствующие сведения, неисполнение которой влечет определенные правовые последствия, направлено на обеспечение эффективного функционирования механизма народовластия и является одной из основных мер профилактики коррупции. Вместе с тем контроль со стороны государства за имущественным положением государственных (муниципальных) служащих призван повысить эффективность противодействия коррупции, основанного на принципах приоритетного применения мер по ее предупреждению, комплексного использования политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер для борьбы с этим явлением ([пункты 5](consultantplus://offline/ref=0BC1963DCDA337A5128848E7867B64034959F7482DD9CE6008EB40990E09B84B8F216691EB79455542W3E) и [6 статьи 3](consultantplus://offline/ref=0BC1963DCDA337A5128848E7867B64034959F7482DD9CE6008EB40990E09B84B8F216691EB79455542W2E) Федерального закона "О противодействии коррупции"), и предотвратить риски, связанные с неправомерным влиянием на государственных (муниципальных) служащих и тем самым - с возможностью сращивания публичной власти и бизнеса.

4. [Конституция](consultantplus://offline/ref=B129C54547824DB1859E8497F155A4D230A0F3B7E70B1B14BACECBD2U7E) Российской Федерации, закрепляя право каждого иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами ([статья 35, часть 2](consultantplus://offline/ref=B129C54547824DB1859E8497F155A4D230A0F3B7E70B1B14BACECB2759DDE908A876F11543F7D3U4E)), одновременно допускает возможность его ограничения федеральным законом - наряду с другими правами и свободами человека и гражданина - в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства ([статья 55, часть 3](consultantplus://offline/ref=B129C54547824DB1859E8497F155A4D230A0F3B7E70B1B14BACECB2759DDE908A876F11540F4D3U9E)).

Определяя с учетом требований [статей 17 (часть 3)](consultantplus://offline/ref=B129C54547824DB1859E8497F155A4D230A0F3B7E70B1B14BACECB2759DDE908A876F11542F3D3U8E) и 19 ([части 1](consultantplus://offline/ref=B129C54547824DB1859E8497F155A4D230A0F3B7E70B1B14BACECB2759DDE908A876F11542FCD3U2E) и [2](consultantplus://offline/ref=B129C54547824DB1859E8497F155A4D230A0F3B7E70B1B14BACECB2759DDE908A876F11542FCD3U3E)) Конституции Российской Федерации критерии допустимости ограничений конституционных прав и свобод, Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что цели таких ограничений должны быть не только юридически, но и социально оправданны, а сами ограничения - адекватны этим целям и отвечать требованиям справедливости; при допустимости ограничения федеральным законом того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями следует использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры; публичные интересы, перечисленные в [статье 55 (часть 3)](consultantplus://offline/ref=B129C54547824DB1859E8497F155A4D230A0F3B7E70B1B14BACECB2759DDE908A876F11540F4D3U9E) Конституции Российской Федерации, могут оправдывать правовые ограничения прав и свобод, только если они адекватны социально необходимому результату; в ходе правового регулирования недопустимо искажение самого существа конституционного права или свободы, а цели одной только рациональной организации деятельности органов власти не могут служить основанием для ограничения прав и свобод (постановления от 22 июня 2010 года [N 14-П](consultantplus://offline/ref=B129C54547824DB1859E8497F155A4D233A8F5B5E5594C16EB9BC52251D8UDE), от 13 июля 2010 года [N 16-П](consultantplus://offline/ref=B129C54547824DB1859E8984E455A4D233ADF1B3EA5C4C16EB9BC52251D8UDE) и др.).

Применительно к праву собственности это также означает, что его ограничения, вводимые федеральным законодателем, должны отвечать требованиям справедливости, разумности и соразмерности (пропорциональности), не могут затрагивать само существо данного права (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2008 года [N 9-П](consultantplus://offline/ref=B129C54547824DB1859E8497F155A4D235A0F3B1ED56111CE3C2C920D5U6E), от 14 мая 2012 года [N 11-П](consultantplus://offline/ref=B129C54547824DB1859E8497F155A4D233AAFDBAEE5E4C16EB9BC52251D8UDE); [Определение](consultantplus://offline/ref=B129C54547824DB1859E8497F155A4D233A0F5B3EC594C16EB9BC52251D8UDE) Конституционного Суда Российской Федерации от 14 мая 2015 года N 1127-О и др.). Кроме того, они должны согласовываться с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации, которые являются составной частью ее правовой