

Ограничение права «на должности»

**Е.Н. Порошин
Е.А. Лукьянова**

Опубликованный проект закона о поправке к Конституции Российской Федерации конкретизировал предложения о запрете наличия иностранного гражданства или вида на жительство в иностранном государстве для Президента, судей, высших должностных лиц субъектов федерации, депутатов, сенаторов и членов Правительства. Соответствующие изменения планируется внести в несколько статей Конституции, причём какие-либо конституционные требования для губернаторов и членов Правительства вводятся впервые.

Формулировки ограничений во всех случаях идентичны: должность может занять гражданин Российской Федерации, постоянно проживающий на территории Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. За исключением Президента, для которого ограничения будут иметь обратную силу: должность не сможет занимать лицо, не только имеющее гражданство или вид на жительство иностранного государства на данный момент, но и имевшее их когда-либо ранее. Это положение будет рассмотрено отдельно.

Предлагаемые поправки в части иностранного гражданства и вида жительство слово в слово дублируют уже имеющиеся в законодательстве о выборах ограничения пассивного избирательного права, придавая им конституционный статус и расширяя их действие на ряд невыборных должностей. Несмотря на то, что в отношении выборных должностей Конституционный суд России счёл допустимым введение таких ограничений, их соответствие положениям Главы 2 Основного Закона сомнительно. И вот почему.

Статья 27 Конституции гарантирует право на свободу передвижения и выбор места пребывания и жительства – для тех, кто находится на территории России, – а также право свободно выезжать за пределы России и беспрепятственно в неё возвращаться. Постановка права на занятие ряда государственных должностей в зависимость от реализации гражданином права на свободу передвижения, в частности, от наличия права проживания за рубежом, противоречит положениям статей 6 и 19 Конституции о равенстве прав граждан. При этом статья 19 прямо говорит о равенстве вне зависимости именно от места жительства. Наличие иностранного вида на жительство само по себе не является подтверждением ни наличия особой политико-правовой связи российского гражданина с иностранным государством, ни факта постоянного проживания гражданина за рубежом. Иными словами, такой запрет не оправдан конституционно-значимыми целями. Он создаёт в тексте Конституции внутреннее противоречие между базовым положением о равенстве и запретом дискриминации, с одной стороны, и лишением права занятия государственных должностей целой категории граждан – с другой. И если в отношении иностранного гражданства Конституция ещё допускает отступление от принципа равенства (статья 61), то ограничения по виду на жительство, т.е. даже не по самому факту проживания, а только по наличию такого права, являются откровенно дискриминационными.

Многими оставлено без внимания, что помимо запрета на иностранное гражданство и вид на жительство поправки вводят формальное требование о постоянном проживании на территории Российской Федерации. Оно, в свою очередь, ставит под вопрос права лиц, не имеющих регистрации по месту жительства на территории России. Регистрационный учет является на сегодняшний день единственным способом подтвердить факт постоянного проживания, за исключением обращения в суд. Отсутствию заветного штампа в паспорте, таким образом, закрывает для отдельной категории граждан доступ к занятию государственных должностей. Даже если они никогда не были за границей.

Часть должностей, которых коснутся поправки, являются выборными. Статья 32 Конституции содержит ровно два возможных ограничения пассивного избирательного права: признание судом недееспособным и нахождение в местах лишения свободы по приговору суда. Данный перечень является закрытым, хотя Конституционный суд и считает иначе.

Что же касается предлагаемых изменений в требования для занятия должности Президента, то запрет на наличие иностранного гражданства или вида на жительство, во-первых, объявляется пожизненным. Последующий отказ от гражданства или вида на жительство не позволит восстановить право баллотироваться в Президенты. А во-вторых, действие поправок будет иметь, фактически, обратную силу без какого-либо ограничения по времени. Избирательное право гражданина ставится в зависимость от его действий в прошлом, в отношении которых он не имел какой-либо возможности спрогнозировать подобные правовые последствия. Более того, раз запрет пожизненный, гражданин не может сделать абсолютно ничего для восстановления своего права. Рассматривая возможность придания правовым нормам обратной силы, Конституционный суд допускал её только в регулировании отношений между индивидом и государством и только в интересах индивида (см. например, Определение Конституционного Суда РФ от 2 июля 2015 г. № 1539-О). Поэтому ограничение, предлагаемое проектом закона о поправке к Конституции, является безусловно дискриминационным и недопустимым.