

УДК 342

ОСОБЕННОСТИ ПОСТУПЛЕНИЯ НА ГОСУДАРСТВЕННУЮ ГРАЖДАНСКУЮ СЛУЖБУ В НОВЫХ СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2024 г. М. В. Пресняков

Поволжский институт управления им. П.А. Столыпина – филиал РАНХиГС, г. Саратов

E-mail: m.v.presnyakov@yandex.ru

Поступила в редакцию 02.10.2023 г.

Аннотация. В статье сфокусировано внимание на значимом в 2022 г., в том числе для юриспруденции, событии: в состав Российской Федерации вошли четыре новые территории и были образованы четыре новых субъекта Российской Федерации. В настоящее время решаются многие важнейшие задачи, связанные с формированием органов публичной власти в этих субъектах Российской Федерации. В этом смысле значимым является адаптация существовавших на этих территориях служебных отношений к российской правовой системе. Такие задачи не могут быть решены одномоментно, поэтому действующее законодательство предусматривает различные переходные периоды для «отладки» правового регулирования институтов государственной службы на территории новых субъектов Российской Федерации. В данной статье речь идет о реализации на новых территориях права поступления на гражданскую службу, которое является важной составляющей конституционного права на участие в управлении государством. В частности, автор анализирует переходные положения, которые действуют на территории указанных субъектов, отмечает противоречия и нестыковки с действующим федеральным законодательством. В статье прогнозируются проблемы, которые могут иметь место по истечении переходного периода и высказываются предложения по их устранению.

Ключевые слова: гражданская служба, поступление, условия, ограничения, право поступления, новые территории, особый порядок, переходный период, квалификационные требования.

Цитирование: Пресняков М. В. Особенности поступления на государственную гражданскую службу в новых субъектах Российской Федерации // Государство и право. 2024. № 6. С. 93–101.

DOI: 10.31857/S1026945224060077

FEATURES OF ADMISSION TO THE STATE CIVIL SERVICE IN NEW SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

© 2024 M. V. Presnyakov

Stolypin Volga Region Institute of Management – Branch of the RANEPА, Saratov

E-mail: m.v.presnyakov@yandex.ru

Received 02.10.2023

Abstract. In 2022, a very significant event took place, including for jurisprudence: the Russian Federation included four new territories and four new constituent entities of the Russian Federation were formed. Currently, many of the most important tasks related to the formation of public authorities in these entities are being solved. In this sense, the adaptation of official relations existing in these territories to the Russian legal system is significant. Such tasks cannot be solved simultaneously, therefore, the current legislation provides for different transitional periods for “debugging” the legal regulation of public service institutions on the territory of new constituent entities of the Russian Federation. This article deals with the realization in the new territories of the right to enter the civil service, which is an important component of the constitutional right to participate in the management of the state. In particular, the author analyzes the transitional provisions that operate on the territory of these subjects, notes contradictions and inconsistencies with the current federal legislation. The article predicts problems that may occur after the transition period and makes proposals for their elimination.

Key words: civil service, admission, conditions, restrictions, right of admission, new territories, special order, transition period, qualification requirements.

For citation: Presnyakov, M.V. (2024). Features of admission to the state civil service in new subjects of the Russian Federation // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 6, pp. 93–101.

Введение

В октябре 2022 г. было принято четыре Федеральных конституционных закона о принятии в состав Российской Федерации новых территорий: Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области. Очевидно, что новым субъектам Российской Федерации предстоит длительная адаптация к российской правовой системе и в этой связи указанные законы содержат ряд положений переходного характера, в том числе регламентирующие формирование и деятельность публичных органов власти. В этом ряду находится и правовое регулирование государственной гражданской службы на территориях указанных субъектов Российской Федерации¹. Указанными Законами, а также принятым 6 декабря 2022 г. Указом Президента РФ № 886² предусматривается значительная специфика замещения должностей государственной службы на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области. В данной статье мы подробно остановимся на реализации права поступления на государственную гражданскую службу на территории указанных субъектов Российской Федерации.

В соответствии со ст. 21 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»³

¹ См.: Чаннов С.Е. Государственная и муниципальная служба на новых территориях Российской Федерации // Административное право и процесс. 2023. № 10.

² См.: Указ Президента РФ от 06.12.2022 № 886 «Об особенностях замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области» // СЗ РФ. 2022. № 50 (ч. III), ст. 8894.

³ См.: СЗ РФ. 2004. № 31, ст. 3215.

правом поступления на гражданскую службу обладает лицо при одновременном наличии следующих условий: а) гражданство Российской Федерации; б) достижение возраста 18 лет; в) соответствие установленным квалификационным требованиям.

Гражданство Российской Федерации

Наличие гражданства Российской Федерации традиционно рассматривается как «гарантия необходимой лояльности знаний и связей с населением, которое требуется для надлежащего выполнения государственных функций и снижения риска вмешательства иностранного государства»⁴. В этой связи право поступления на государственную службу (за исключением военной) предоставляется только гражданам Российской Федерации.

Однако в отношении военной службы действующее законодательство содержит исключение из этого общего правила, поскольку согласно Федеральному закону от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» прохождение военной службы на некоторых должностях (солдаты, матросы, сержанты и старшины) допускается в отношении граждан, имеющих гражданств иностранного государства и даже иностранных граждан, не имеющих российского гражданства. Как отмечается специалистами, данная практика является распространенной и общепризнанной и в зарубежных государствах (Королевстве Саудовская Аравия, Объединенных Арабских Эмиратах, Индии, Франции, Соединенном Королевстве и США)⁵.

⁴ Гренендейк К. Применение права Европейского сообщества в странах ЕС: на примере допуска к государственной службе // Вестник Московского ун-та. Сер. 11: Право. 1996. № 2. С. 65.

⁵ См.: Шукин А.В. Проблемы совершенствования законодательства о военной службе иностранных граждан в Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах. 2007. № 8. С. 2.

Между тем названным выше Указом Президента РФ № 886 предусматривается, что должности государственной и муниципальной службы замещаются гражданами Российской Федерации, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации. Данная норма предполагает, что это требование распространяется на все виды государственной службы на территории субъектов Российской Федерации, т.е. в том числе и на военную. Представляется, что подобное решение данного вопроса является нецелесообразным и неоправданным с позиции социально-территориального равенства.

В соответствии с Федеральными конституционными законами о принятии в состав Российской Федерации Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области № 5-ФКЗ, № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, № 8-ФКЗ граждане Луганской Народной Республики, граждане Украины и лица без гражданства, постоянно проживавшие на этот день (30 сентября 2022 г.) на указанных территориях или ранее постоянно проживавшие на них и выехавшие в Российскую Федерацию, а также их несовершеннолетние дети приобретают гражданство Российской Федерации в результате признания их гражданами Российской Федерации при условии принесения Присяги гражданина Российской Федерации.

Паспорт гражданина Российской Федерации выдается федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел или его территориальными органами со дня принятия в Российскую Федерацию. Порядок подачи заявления о выдаче паспорта, форма заявления, перечень представляемых документов и срок оформления паспорта установлены Указом Президента РФ от 26 декабря 2022 г. № 951 «О некоторых вопросах приобретения гражданства Российской Федерации»⁶.

По законодательству Российской Федерации на государственную гражданскую службу не может поступить лицо, имеющее гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание на территории иностранного государства. «Причиной введения указанных ограничений явилось то, что лицо, у которого помимо российского гражданства есть также гражданство иного государства, имеет определенную связь с этим государством, в гражданстве которого оно состоит. У такого лица имеются различные обязательства не только перед Россией, но и перед другим государством»⁷.

Между тем следует понимать, что в одностороннем порядке, т.е. без подтверждения со стороны иностранного государства, лицо не может отказаться от его гражданства. «Самодействие по письменному уведомлению органов МВД России об отказе от гражданства Украины не может означать реальный выход лица из гражданства Украины, поскольку уведомление сделано в одностороннем порядке, решение государственных органов Украины отсутствует»⁸. Учитывая существующую политическую ситуацию, реально прекратить украинское гражданство для жителей новых субъектов Российской Федерации оказывается невозможным. Поэтому действующим законодательством предусматривается, что в случае наличия гражданства Украины для поступления на государственную гражданскую службу лицо должно подать заявление о нежелании состоять в гражданстве Украины. Порядок подачи и учета заявлений о нежелании состоять в гражданстве Украины утвержден Указом Президента РФ от 26 декабря 2022 г. № 951. МВД России и его территориальные органы выдают справку, подтверждающую принятие заявления. Таким образом, при подаче документов для приема на государственную гражданскую службу гражданин должен представить и соответствующую справку.

И вот здесь уже начинаются определенные проблемы, связанные с неудачными законодательными дефинициями. Данная проблема возникла еще в связи с принятием в состав Российской Федерации Республики Крым. Федеральным конституционным законом от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя»⁹ было предусмотрено, что граждане Российской Федерации, признанные таковыми в связи с принятием Республики Крым в состав Российской Федерации, могут подать заявление об отказе от гражданства Украины, и в этом случае они признаются гражданами Российской Федерации, не имеющими гражданства Украины, соответственно, имеющими право поступления на государственную службу.

ФИОЗ обратился в суд с иском к Управлению по вопросам миграции МВД по Республике Крым, МВД по Республике Крым о признании ответа от 20 мая 2020 г., предоставленного Управлением по вопросам миграции МВД по Республике Крым, незаконным; признании истца лицом, отказавшимся от гражданства Украины (прошедшим процедуру отказа от гражданства

⁶ См.: СЗ РФ. 2023. № 1 (ч. I), ст. 189.

⁷ Гасанов Ю.А. Конституционные угрозы двойного гражданства // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 4. С. 42–51.

⁸ Никитина Е.Е. Законодательство о гражданстве и совершенствование миграционной политики Российской Федерации // Журнал рос. права. 2019. № 7. С. 30–42.

⁹ См.: СЗ РФ. 2014. № 12, ст. 1201.

Украины) и не имеющим гражданства иностранного государства.

Истец в связи с желанием поступить на государственную гражданскую службу подал заявление об отказе от украинского гражданства, однако получил отказ в выдаче ему справки или иного документа, посредством которого он мог бы подтвердить факт отказа от гражданства Украины. Все судебные инстанции отказали ему в удовлетворении иска на том основании, что он получил российское гражданство не при присоединении Республики Крым, а еще до этого – в упрощенном порядке согласно Федеральному закону от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации». Четвертый кассационный суд общей юрисдикции подтвердил их решения на том основании, в названном выше конституционном законе речь идет именно о гражданах, получивших гражданство в связи с вхождением Крыма в состав Российской Федерации в «автоматическом» порядке¹⁰.

Возникает противоречивая ситуация: если гражданство Российской Федерации появилось автоматически в связи с принятием Крыма в состав Российской Федерации, то справку об отказе выдадут, а если лицо уже имело гражданство России до этого – нет! Это ставит в различное положение граждан, находящихся в сходных условиях из-за некорректных формулировок норм закона. И ситуация не изменилась в связи с принятием Федеральных конституционных законов о включении в состав Российской Федерации новых субъектов в 2022 г. Так, в Указе Президента РФ от 26 декабря 2022 г. № 951 говорится, что заявление об отказе от гражданства Украины подается гражданами, «которые приобрели гражданство Российской Федерации в соответствии со статьей 5 Федерального конституционного закона от 4 октября 2022 г. № 5-ФКЗ “О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Донецкой Народной Республики”», и т.п.

Несомненно, указанные формулировки необходимо изменить (достаточно только в Указе Президента РФ), предусмотрев право любого гражданина имеющего и российское и украинское гражданство отказаться от последнего, поскольку ординарная процедура отказа в существующей политической обстановке невозможна.

Возрастные пределы

Действующим законодательством установлен не только минимальный (18 лет), но и максимальный возраст поступления на гражданскую службу.

¹⁰ См.: Определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 29.06.2021 г. по делу № 88-16230/2021 // В официальных источниках опубликовано не было.

Так, нельзя заключить служебный контракт с лицом, достигшим предельного возраста пребывания на государственной гражданской службе – 65 лет¹¹. Федеральные конституционные законы о принятии в состав Российской Федерации новых субъектов устанавливают, что в течение переходного периода по достижении гражданином предельного возраста пребывания на государственной гражданской или муниципальной службе по решению представителя нанимателя и с согласия данного гражданина он вправе замещать должность государственной гражданской или муниципальной службы до достижения им возраста 70 лет. Переходный период установлен до 1 января 2026 г.

Указанная норма касается и тех лиц, которые уже замещали должности в органах публичной власти соответствующих территорий на день принятия их в Российскую Федерацию. Однако при этом следует иметь в виду, что данная норма касается только тех лиц, которые уже находятся на государственной гражданской службе, но не поступающих на службу, т.е. гражданин, достигший 65 лет, не вправе претендовать на замещение должности.

Между тем действующим законодательством предусмотрено, что те лица, которые исполняют свои полномочия до завершения формирования органов публичной власти указанных республик и областей имеют преимущественное право на поступление на государственную и муниципальную службу в органы публичной власти соответствующих регионов. С.Е. Чаннов, рассматривая данную норму указывает, что такое преимущественное право носит абсолютный характер, т.е. «если на подобную вакантную должность будут претендовать два кандидата, один из которых замещал должность в органах публичной власти новых территорий на день их принятия в состав Российской Федерации, а второй – не замещал, то решение должно быть вынесено в пользу первого, даже если он обладает более низким уровнем образования, стажа и квалификации, чем второй»¹². Тем не менее указанные лица также должны соответствовать установленным возрастным пределам и не могут поступить на службу по достижении предельного возраста.

Соответствие квалификационным требованиям к должностям государственной службы

Квалификационные требования устанавливаются: а) к уровню профессионального образования; б) стажу гражданской службы или работы по специальности; в) профессиональному уровню.

¹¹ См.: Пресняков М.В. Проблемы прекращения служебных отношений в связи с достижением предельного возраста // Журнал рос. права. 2023. Т. 27. № 9. С. 66–75.

¹² Чаннов С.Е. Указ. соч. С. 13.

Требования к уровню профессионального образования установлены по категориям и группам должностей.

Для замещения должностей гражданской службы категорий «руководители», «помощники (советники)», «специалисты» высшей и главной групп должностей гражданской службы обязательно наличие высшего образования не ниже уровня специалитета, магистратуры.

Для замещения должностей гражданской службы категорий «руководители», «помощники (советники)» ведущей группы должностей гражданской службы, категории «специалисты» ведущей и старшей групп должностей гражданской службы, а также категории «обеспечивающие специалисты» главной и ведущей групп должностей гражданской службы обязательно наличие высшего образования, включая бакалавриат.

Для замещения должностей гражданской службы категории «обеспечивающие специалисты» старшей и младшей групп должностей гражданской службы обязательно наличие профессионального образования, т.е. замещение таких должностей возможно при отсутствии высшего образования.

Федеральные конституционные законы о принятии в состав Российской Федерации новых субъектов Российской Федерации предусматривают, что в России признаются и действуют без ограничения срока действия и какого-либо подтверждения со стороны государственных органов Российской Федерации документы об образовании, выданные уполномоченными органами и организациями Украины или государственными органами соответствующих территорий. При этом Федеральным законом от 17 февраля 2023 г. № 19-ФЗ «Об особенностях правового регулирования отношений в сферах образования и науки в связи с принятием в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов — Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» установлено соответствие образовательных, образовательно-квалификационных уровней, ученых степеней и ученых званий.

Уровни образования в ДНР и ЛНР в целом соответствуют российским: бакалавриат, специалитет, магистратура. На территориях Запорожской и Херсонской области до дня их принятия в Российскую Федерацию существовала трехуровневая система профессионального образования. В этой связи в соответствии с названным выше законом

предусматривается, что начальный уровень (короткий цикл) высшего образования приравняется к высшему образованию — бакалавриату; первый (бакалаврский) уровень высшего образования — к высшему образованию — специалитету; второй (магистерский) уровень высшего образования — к высшему образованию — магистратуре.

Требования к стажу гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки, который необходим для замещения должностей федеральной гражданской службы, устанавливаются Указом Президента РФ, а для замещения должностей гражданской службы субъектов Российской Федерации — законами субъектов Российской Федерации.

Так, Законом Луганской Народной Республики от 28 апреля 2023 г. № 434-III «О государственной гражданской службе Луганской Народной Республики»¹³ и Законом Донецкой Народной Республики от 17 мая 2023 г. № 446-ПНС «О государственной гражданской службе Донецкой Народной Республики»¹⁴ предусмотрены следующие требования: для высших должностей гражданской службы — не менее четырех лет стажа гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки; главных должностей гражданской службы — не менее двух лет стажа гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки; ведущих, старших и младших должностей гражданской службы — без предъявления требования к стажу.

Данные требования соответствуют квалификационным требованиям к стажу, установленным Указом Президента РФ от 16 января 2017 г. № 16¹⁵ для федеральных гражданских служащих.

При этом открытым остается вопрос о зачете в стаж государственной службы тех периодов, когда соответствующие территории входили в состав Украины. Закон ЛНР «О гражданской службе» об этом умалчивает, а соответствующий Закон ДНР прямо перечисляет периоды замещения должностей, которые включаются в стаж, не называя государственную гражданскую службу до вхождения Донецкой Народной Республики в состав Российской Федерации. Еще более остро данная проблема стоит в Запорожской и Херсонской области, которые

¹³ См.: Официальный сайт Народного совета ЛНР (28.04.2023).

¹⁴ См.: Официальный сайт Народного совета ДНР (17.05.2023).

¹⁵ См.: Указ Президента РФ от 16.01.2017 № 16 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, который необходим для замещения должностей федеральной государственной гражданской службы // СЗ РФ. 2017. № 4, ст. 640.

провозгласили свою независимость только в 2022 г., а до этого юридически входили в состав Украины.

Как представляется, необходимо предусмотреть в действующем законодательстве включение в стаж гражданской службы периодов замещения должностей государственной службы в составе Украины, а также должностей государственной службы ДНР и ЛНР до их принятия в состав Российской Федерации. В практическом плане до внесения в законодательство таких положений можно порекомендовать включать соответствующие периоды в стаж работы по специальности.

Некоторые специалисты полагают, что включение в стаж государственной службы периодов работы по специальности неоправданно, поскольку позволяет назначать на должности лиц, ни одного дня не проработавших в системе государственной службы¹⁶. Другие отмечают, что нормы предусмотрены и в законодательстве ряда зарубежных государств¹⁷ и позволяют привлекать на гражданскую службу высококвалифицированных специалистов, имеющих стаж работы по специальности, направлению подготовки без учета стажа гражданской службы¹⁸.

Так, например, Положением о государственной гражданской службе Херсонской области, утвержденным Указом временно исполняющего обязанности губернатора Херсонской области от 1 июня 2023 г. № 01-у¹⁹, предусмотрено включение в стаж государственной службы периодов работы гражданина (гражданского служащего), при выполнении которой были получены знания и навыки необходимые для исполнения должностных обязанностей для должности гражданской службы. Последнее может иметь место, например, в тех случаях, когда лицо не состояло на государственной службе, но исполняло те же функциональные обязанности.

Квалификационные требования к профессиональному уровню были предусмотрены Федеральным законом от 29 декабря 2022 г. № 645-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О государственной гражданской службе Российской Федерации”»²⁰.

Указанным Законом было введено понятие «профессиональный уровень» — уровень знаний и умений гражданина, претендующего на замещение

¹⁶ См.: Матирко В. И. Проблемы кадровой политики в государственном аппарате: учеб. пособие. М., 1996.

¹⁷ См.: Государственная служба: карьера и профессиональный рост. Зарубежный опыт. М., 1996. Вып. 14.

¹⁸ См.: Башуров В. Б., Косицин И. А. Квалификационные требования для замещения должности государственной гражданской службы Российской Федерации // Вестник Омской юридической академии. 2017. № 2. С. 82–86.

¹⁹ См.: Официальный сайт Херсонской области (01.06.2023).

²⁰ См.: СЗ РФ. 2023. № 1 (ч. I), ст. 92.

должности государственной гражданской службы, гражданского служащего, необходимых для исполнения должностных обязанностей. Такие квалификационные требования к знаниям и умениям, которые существовали до принятия данного Закона, вошли в квалификационные требования к профессиональному уровню. Указанные квалификационные требования должны устанавливаться должностным регламентом в зависимости от категории и группы должностей гражданской службы, области и вида профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Нормативным актом государственного органа могут быть предусмотрены также *квалификационные требования к специальности, направлению подготовки*, которые необходимы для замещения должности гражданской службы. Указанные требования включаются в должностной регламент гражданского служащего.

При этом в течение переходного периода допускается принимать на государственную службу и тех граждан, которые не соответствуют установленным квалификационным требованиям, с тем отличием, что с ними должен заключаться срочный служебный контракт на срок не более года и не более трех раз подряд.

Необходимо обратить внимание, что если в нарушение требований закона на государственную гражданскую службу было принято лицо, не соответствующее установленным квалификационным требованиям, то служебный контракт с ним следует прекращать в соответствии с п. 11 ст. 33 Закона о государственной гражданской службе Российской Федерации в связи с нарушением установленных федеральным законом обязательных правил заключения служебного контракта, если это нарушение исключает возможность замещения должности гражданской службы. Основания и порядок такого увольнения предусматриваются ст. 40 данного Закона.

Очевидно, если с лицом, которое, как выяснилось впоследствии, не соответствует квалификационным требованиям, был заключен служебный контракт на неопределенный срок, то его также можно расторгнуть в связи с нарушением установленных федеральным законом обязательных правил заключения.

Сложности здесь возникают при несоответствии квалификационным требованиям к стажу государственной службы или профессиональному уровню. Указанные квалификационные требования устанавливаются не федеральным законом, а ст. 40 называется в качестве основания прекращения служебного контракта нарушение правил его заключения, установленных именно федеральным законом.

По нашему мнению, следует скорректировать положения ст. 33 и 40 Федерального закона о государственной гражданской службе и предусмотреть, что контракт прекращается в случае нарушения обязательных правил его заключения, предусмотренных нормативно-правовыми актами, как это сделано в отношении требований к образованию.

Ограничения, связанные с прохождением государственной гражданской службы

Такие ограничения выступают «негативным» условием поступления на гражданскую службу, т.е. при их наличии гражданину должно быть отказано в приеме на службу. Общий перечень ограничений, связанных с гражданской службой, содержится в ст. 16 Федерального закона о государственной гражданской службе Российской Федерации.

Однако в данном случае следует иметь в виду, что согласно ст. 6 Федерального конституционного закона от 4 октября 2022 г. № 5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образования в составе Российской Федерации нового субъекта — Донецкой Народной Республики» (и аналогичных законов в отношении других субъектов, вошедших в состав Российской Федерации) ограничения, запреты и требования, связанные с замещением государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы, предусмотренные законодательством Российской Федерации, не действуют на территории Донецкой Народной Республики в течение переходного периода, т.е. до 1 января 2026 г.

Исключением из этого правила является перечень ограничений, предусмотренный Указом Президента РФ от 6 декабря 2022 г. № 886 «Об особенностях замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области».

Способ их изложения представляется неудачным: дело в том, что ограничения прав и свобод (в том числе право на доступ к государственной службе) в силу с. 55 Конституции РФ могут устанавливаться исключительно федеральным законом, но не Указом Президента РФ. Однако необходимо отметить, что названный Указ не вводит новые ограничения, а фактически блокирует существующие, поэтому с формально-юридической точки зрения было бы более удачным решение не воспроизводить в тексте Указа существующие ограничения, связанные с государственной гражданской службой, а указать, какие ограничения, предусмотренные федеральным законодательством в течение переходного периода, не распространяются

на служебные отношения на территории новых субъектов Российской Федерации.

Указ Президента РФ от 6 декабря 2022 г. № 886 закрепляет, что гражданин не может поступить на государственную службу, а гражданский служащий находится на службе при наличии следующих обстоятельств: а) признание его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда Российской Федерации, Донецкой Народной Республики или Луганской Народной Республики, вступившим в законную силу; б) осуждение его к наказанию, исключающему возможность исполнения полномочий (должностных обязанностей), по приговору суда Российской Федерации, Донецкой Народной Республики или Луганской Народной Республики, вступившему в законную силу, а также наличия судимости, не снятой или не погашенной в порядке, установленном федеральным законом, законодательством Донецкой Народной Республики или законодательством Луганской Народной Республики; в) отказ гражданина от прохождения процедуры оформления допуска к государственной тайне, если исполнение полномочий (должностных обязанностей) по должности, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой должности связано с доступом к сведениям, составляющим государственную тайну; г) представления подложных документов или заведомо ложных сведений при назначении на должность.

Заметим, что указанные положения прямо не называются ограничениями, связанными с государственной гражданской службой, поэтому в случае их несоблюдения служебный контракт не может быть расторгнут по п. 13 части 1 ст. 33 Федерального закона о государственной гражданской службе Российской Федерации, т.е. в связи с несоблюдением ограничений и невыполнением обязательств, установленных федеральными законами. В данном случае необходимо использовать иные основания увольнения, предусмотренные данным законом. Например, в случае предоставления гражданским служащим подложных документов или заведомо ложных сведений служебный контракт может быть с ним расторгнут в соответствии с п. 7 ч. 1 ст. 37 (по инициативе представителя нанимателя).

Кстати, указанная проблема не возникла бы, если бы Указом Президента РФ не вводились ограничения (которые и так уже предусмотрены законодательством), а исключались существующие, применение которых на новых территориях в течение переходного периода не допускается. В этом случае служебный контракт мог быть расторгнут в связи с нарушением обязательных правил его заключения, установленных федеральным законом. А в существующей ситуации мы вновь возвращаемся к необходимости коррекции п. 11 ст. 33

и ст. 40 Федерального закона о государственной гражданской службе, о чем уже говорили выше.

Остальные ограничения, предусмотренные Федеральным законом о государственной гражданской службе, применяться не должны. Однако названным выше Указом Президента РФ исключается возможность замещения должности гражданской службы лицом, имеющим гражданство другого государства (при отсутствии справки, подтверждающей подачу заявления о нежелании состоять в гражданстве Украины). Предусмотрено также, что гражданин не может быть принят на государственную службу, государственный служащий не может находиться на службе в случае наличия заболевания, препятствующего поступлению на государственную или муниципальную службу либо ее прохождению и подтвержденного заключением медицинской организации.

Кроме того, с 1 января 2024 г. на граждан, претендующих на замещение должностей государственной службы, распространяются предусмотренные законодательством о противодействии коррупции требования о представлении сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супругов (супругов) и несовершеннолетних детей. До этого времени требовать от поступающих на гражданскую службу указанных документов нельзя.

Следует иметь в виду, что до 1 января 2026 г. нельзя отказать гражданину в приеме на государственную службу в связи с наличием близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому.

Кроме того, до этого срока недопустимо требовать от гражданина, поступающего на службу (гражданского служащего), предоставления сведений об адресах сайтов и (или) страниц сайтов в сети Интернет, на которых они размещали общедоступную информацию, а также данные, позволяющие их идентифицировать.

Нельзя отказать в приеме на службу гражданину, который не прошел военную службу по призыву, не имея на то законных оснований.

Наконец, Указ Президента РФ от 6 декабря 2022 г. № 886 в силу даты его издания не учел новое ограничение, которое было установлено Федеральным законом от 5 декабря 2022 г. № 498-ФЗ — признание лица иностранным агентом. Соответственно, доступ к государственной гражданской службе

на территории новых субъектов Российской Федерации иностранным агентам не закрыт. Однако следует учитывать, что этим же Федеральным законом было предусмотрено и дополнительное основание прекращения служебного контракта по п. 6 ч. 2 ст. 39 Закона о государственной гражданской службе — приобретение гражданским служащим статуса иностранного агента. Получается, что отказать в приеме на гражданскую службу данному гражданину нельзя, но сразу после назначения его на должность служебный контракт с ним необходимо прекратить, поскольку упомянутая норма ст. 39 носит императивный характер («служебный контракт прекращается»).

Кроме того, необходимо учитывать, что ограничения, связанные с государственной гражданской службой, установленные федеральным законом, не применяются на территории новых субъектов Российской Федерации временно — до 1 января 2026 г., после чего они полностью вступят в действие. При этом такое основание увольнения как несоблюдение ограничений никуда не денется. Получится, что лица, принятые на службу в период моратория в отношении этих ограничений, должны будут быть уволены по п. 13 ч. 1 ст. 33 Федерального закона о государственной гражданской службе. Например, в связи с наличием близкого родства или свойства на соподчиненных должностях или в связи с непрохождением службы по призыву без достаточных оснований.

* * *

Таким образом, существующие переходные положения в отношении реализации права поступления на государственную службу нуждаются в совершенствовании, в том числе и посредством согласования с федеральным законодательством, действующим на всей территории Российской Федерации.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Башуров В. Б., Косицин И. А. Квалификационные требования для замещения должности государственной гражданской службы Российской Федерации // Вестник Омской юридической академии. 2017. № 2. С. 82–86.
2. Гасанов Ю. А. Конституционные угрозы двойного гражданства // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 4. С. 42–51.
3. Государственная служба: карьера и профессиональный рост. Зарубежный опыт. М., 1996. Вып. 14.
4. Гренендейк К. Применение права Европейского сообщества в странах ЕС: на примере допуска к государственной службе // Вестник Московского ун-та. Сер. 11: Право. 1996. № 2. С. 65.

5. *Матирко В.И.* Проблемы кадровой политики в государственном аппарате: учеб. пособие. М., 1996.
6. *Никитина Е.Е.* Законодательство о гражданстве и совершенствование миграционной политики Российской Федерации // Журнал росс. права. 2019. № 7. С. 30–42.
7. *Пресняков М.В.* Проблемы прекращения служебных отношений в связи с достижением предельного возраста // Журнал росс. права. 2023. Т. 27. № 9. С. 66–75.
8. *Чаннов С.Е.* Государственная и муниципальная служба на новых территориях Российской Федерации // Административное право и процесс. 2023. № 10. С. 13.
9. *Шукин А.В.* Проблемы совершенствования законодательства о военной службе иностранных граждан в Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах. 2007. № 8. С. 2.
2. *Gasanov Yu. A.* Constitutional threats of dual citizenship // Constitutional and Municipal Law. 2019. No. 4. Pp. 42–51 (in Russ.).
3. Public service: career and professional growth. Foreign experience. M., 1996. Iss. 14 (in Russ.).
4. *Grenendeik K.* Application of the law of the European Community in the EU countries: on the example of admission to public service // Bulletin of the Moscow University. Ser. 11: Law. 1996. No. 2. P. 65 (in Russ.).
5. *Matirko V.I.* Problems of personnel policy in the state apparatus: textbook. M., 1996 (in Russ.).
6. *Nikitina E.E.* Legislation on citizenship and improvement of migration policy of the Russian Federation // Journal of Russ. law. 2019. No. 7. Pp. 30–42 (in Russ.).
7. *Presnyakov M.V.* Problems of termination of official relations in connection with reaching the age limit // Journal of Russ. law. 2023. Vol. 27. No. 9. Pp. 66–75 (in Russ.).
8. *Channov S.E.* State and municipal service in the new territories of the Russian Federation // Administrative Law and Process. 2023. No. 10. P. 13 (in Russ.).
9. *Shchukin A.V.* Problems of improving legislation on military service of foreign citizens in the Russian Federation // Law in the Armed Forces. 2007. No. 8. P. 2 (in Russ.).

REFERENCES

1. *Bashurov V.B., Kositsin I.A.* Qualification requirements for filling the position of the state civil service of the Russian Federation // Herald of the Omsk Law Academy. 2017. No. 2. Pp. 82–86 (in Russ.).

Сведения об авторе

ПРЕСНЯКОВ Михаил Вячеславович — доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры служебного и трудового права Поволжского института управления им. П.А. Столыпина — филиала РАНХиГС; 410031 г. Саратов, ул. Соборная, д. 23/25

Authors' information

PRESNYAKOV Mikhail V. — Doctor of Law, Associate Professor, Professor of the Department of Service and Labor Law, Stolypin Volga Region Institute of Management — Branch of the RANEPА; 23/25 Sobornaya str., 410031 Saratov, Russia