

Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2024. Т. 26, № 3. С. 140–157.
Pacific Rim: Economics, Politics, Law. 2024. Vol. 26, no. 3. P. 140–157.

Научная статья

УДК 35.082-047.645(470+571)

<https://doi.org/10.24866/1813-3274/2024-3/140-157>

К вопросу о видах ограничений для публичных служащих Российской Федерации

Ольга Владимировна Хабибулина 

Дальневосточный федеральный университет,

Владивосток, Российская Федерация

 khabibulina.ov@dvfu.ru

Аннотация. В статье предпринята попытка классификации ограничений, предусмотренных для публичных служащих Российской Федерации. Анализируются ограничения на федеральной государственной гражданской службе, на военной службе, на государственной службе иных видов, на муниципальной службе. Действующее законодательство устанавливает разветвленную систему ограничений для публичных служащих; автором статьи предлагаются разнообразные критерии для подразделения ограничений на различные группы. Исследование ограничений для публичных служащих в контексте их видового разнообразия позволяет определить свойства ограничений, их закономерные связи с особенностями отдельных видов публичной службы, а также показывает их важное место в структуре правового статуса публичных служащих наряду с такими основополагающими элементами его структуры, как права и обязанности. Отмечается, что классификация ограничений содействует выработке системного подхода к исследованию императивных начал на публичной службе. Делается вывод о преимущественно административной (публично-правовой) природе как ограничений, так и правового статуса публичных служащих в целом, о сущностном единстве этого статуса вне зависимости от видов публичной службы.

Ключевые слова: ограничения, государственная гражданская служба, военная служба, государственная служба иных видов, муниципальная служба, публичный служащий

Для цитирования: Хабибулина О.В. К вопросу о видах ограничений для публичных служащих Российской Федерации // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2024. Т. 26, № 3. С. 140–157.

Original article

On the types of restrictions for public servants in the Russian Federation

Olga V. Khabibulina

Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russian Federation

✉ khabibulina.ov@dvfu.ru

Abstract. The paper attempts to classify the restrictions stipulated for the public servants in the Russia Federation. The restrictions on the federal civil service, on military service, on other types of civil, on municipal service are analyzed. While the present legislation provides a ramified system of restrictions for public servants, the author offers various criteria to divide these restrictions into several groups. The research of restrictions for public servants in the context of their diversity enables to define the restrictions properties, their regular relationship with the specifics of some kinds of public service and demonstrates their important place in the legal status structure of the public servants together with its basic elements, like rights and duties. It should be noted that the restriction classification will contribute to a system approach for exploring imperative principles of the public service. The paper makes a conclusion about a predominantly administrative (public law) nature of both restrictions and legal status of the public servants in general and about an intrinsic unity of this status independently on the type of a public service.

Keywords: restrictions, state civil service, military service, other types of civil service, municipal service, public servant

For citation: Khabibulina O.V. On the types of restrictions for public servants in the Russian Federation. *PACIFIC RIM: Economics, Politics, Law*, 2024, vol. 26, no. 3, pp. 140–157. (In Russ.).

Ограничения в профессиональной сфере установлены для лиц, деятельность которых сопряжена с особой ответственностью перед личностью, обществом, государством. Российское служебное законодательство¹ устанавливает разветвленную систему ограничений для публичных (государственных и муниципальных) служащих,

¹В настоящей статье автором сделаны выводы на основе изучения следующих нормативных правовых актов: ФЗ «О прокуратуре РФ» от 17.01.1992 № 2202-1, ФЗ «О федеральной службе безопасности» от 03.04.1995 № 40-ФЗ, ФЗ «О внешней разведке» от 10.01.1996 № 5-ФЗ, ФЗ «О государственной охране» от 27.05.1996 № 57-ФЗ, ФЗ «О службе в таможенных органах РФ» от 21.07.1997 № 114-ФЗ, ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» от 28.03.1998 № 53-ФЗ, ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» от 27.07.2004 № 79-ФЗ, ФЗ «О муниципальной службе в РФ» от 02.03.2007 № 25-ФЗ, ФЗ «О Следственном комитете РФ» от

которые согласно ч. 4 ст. 10 ФЗ «О системе государственной службы РФ» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (в ред. от 5 декабря 2022 г. № 498-ФЗ) являются неотъемлемым элементом их правового положения (статуса).

Ограничения для публичных служащих и раньше [1; 2; 3; 4], и сейчас [5; 6] привлекают внимание ученых. В большинстве современных исследований авторы в основном анализируют ограничения, установленные для определенного вида публичной службы: муниципальной [7], государственной гражданской [8; 9; 10; 11; 12], военной [13; 14], государственной службы иных видов [15; 16; 17; 18]. Либо акцент делается на характеристике отдельных видов ограничений, например антикоррупционных [19; 20; 21] или репутационных [22; 23].

На наш взгляд, классификация ограничений содействует выработке системного подхода к исследованию императивных начал на публичной службе. Теоретическое осмысление многообразия ограничений (наряду с запретами) для публичных служащих позволяет говорить преимущественно об административной (публично-правовой) природе как ограничений, так и правового статуса публичных служащих в целом, о сущностном единстве этого статуса вне зависимости от видов публичной службы. Исследование ограничений для публичных служащих в контексте их видового разнообразия позволяет определить свойства ограничений, их закономерные связи с особенностями отдельных видов публичной службы, а также показывает их важное место в структуре правового статуса публичных служащих наряду с такими основополагающими элементами его структуры, как права, обязанности, запреты, гарантии.

Ограничения могут быть подразделены на ряд групп с учетом использования конкретных критериев.

Рассмотрение публичной службы как протяженного во времени процесса дает основание выделять его составные элементы – стадии, представляющие собой определенные группы относительно обособленных, но тесно связанных в рамках единого процесса прохождения публичной службы общественных отношений. Стадии отражают временную характеристику процесса прохождения публичной службы, осуществляются в определенной последовательности и являются формами взаимосвязи

28.12.2010 № 403-ФЗ, ФЗ «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» от 31.11.2011 № 342-ФЗ, ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» от 23.05.2016 № 141-ФЗ, ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе РФ и о внесении изменений в Закон РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» от 19.07.2018 № 197-ФЗ, ФЗ «О службе в органах принудительного исполнения и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» от 01.10.2019 № 328-ФЗ, Положение о порядке прохождения военной службы, утв. Указом Президента РФ от 16.09.1999 № 1237. Все нормативные правовые акты приводятся в редакции, действующей по состоянию на 25 мая 2023 г.

составляющих его содержание общественных отношений. Выделение стадий прохождения службы позволяет установить последовательность осуществления прав и обязанностей со стороны участников данных общественных отношений, а также конкретизировать их применительно к различным временным этапам. Наличие стадий публичной службы позволяет выделять ограничения: при поступлении на службу, при непосредственном прохождении службы, после прекращения службы.

В некоторых случаях законодатель устанавливает единую систему ограничений для лиц, поступающих на службу, и для публичных служащих – муниципальная служба, служба (военная, гражданская) в следующих структурах: Федеральная служба безопасности РФ (ФСБ); Федеральная служба охраны РФ (ФСО), Служба внешней разведки РФ (СВР); государственная служба иных видов – в прокуратуре, таможенных органах, федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы МЧС России (ФПС).

В других случаях ограничения для лиц, поступающих на службу, и служащих предусмотрены различными статьями нормативных правовых актов: в органах внутренних дел РФ (ОВД), органах уголовно-исполнительной системы РФ (УИС), органах принудительного исполнения РФ (ОПИ). Сравнение этих ограничений показывает следующее.

Во-первых, ограничения и для поступающих, и для сотрудников указанных органов одинаковые, за исключением ограничения, установленного только для поступления на службу в УИС и ОПИ – не дал письменного согласия на обработку своих персональных данных в целях изучения возможности приема его на службу.

Во-вторых, на лиц, поступающих на службу, распространяются ограничения для сотрудников, однако не в полном объеме. Так, отсутствует прекращение в отношении сотрудника уголовного преследования за истечением срока давности, в связи с примирением сторон (кроме уголовных дел частного обвинения), вследствие акта об амнистии, в связи с деятельным раскаянием (далее – по не реабилитирующим основаниям), за исключением случаев, если на момент рассмотрения вопроса о возможности нахождения сотрудника на службе преступность деяния, ранее им совершенного, устранена уголовным законом. При этом для лиц, поступающих на службу, в качестве ограничения установлено схожее: подвергался уголовному преследованию, которое было прекращено в отношении его по не реабилитирующим основаниям. Исключение, однако, составляют уголовные дела частного обвинения, которые должны быть прекращены не менее чем за 3 года до дня поступления на службу.

В-третьих, для поступающих на службу установлены дополнительные ограничения: например, является подозреваемым или обвиняемым по уголовному делу; неоднократно в течение года, предшествовавшего дню поступления на службу, подвергался в судебном порядке административному наказанию за совершенные умышленно административные правонарушения.

Долгое время (с момента принятия и до 28 апреля 2023 г.) на федеральной государственной гражданской службе (далее – гражданская служба) была установлена единая система ограничений для лиц, поступающих на службу и ее проходящих. С 29 апреля 2023 г., согласно ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» от 29 декабря 2022 г. № 645-ФЗ, ограничения предусмотрены для гражданских служащих статьей 16 ФЗ о гражданской службе, для поступающих на службу – ст. 21. Сравнительный анализ свидетельствует, что на кандидатов распространяются все ограничения служащих, кроме утраты доверия представителя нанимателя и приобретения статуса иностранного агента. Дополнительные ограничения для поступающих не установлены.

Ограничениями на военной службе по призыву, учитывая общее с другими видами службы значение понятия «ограничение», выступают обстоятельства, при наличии которых граждане не подлежат призыву на военную службу: например, отбывающие наказание в виде обязательных работ, исправительных работ, ограничения свободы, ареста или лишения свободы; признанные ограниченно годными к военной службе по состоянию здоровья. Применительно к военной службе по контракту термин «ограничение» не используется, но перечислены обстоятельства, при наличии которых с гражданином контракт о прохождении военной службы не может быть заключен и которые на иных видах публичной службы являются ограничениями (например, вынесен обвинительный приговор и назначено наказание). При этом полностью совпадают для военной службы и по призыву, и по контракту такие ограничения, как наличие неснятой или непогашенной судимости за совершение преступления, ведение дознания либо предварительного следствия или передача уголовного дела в суд.

Что касается ограничений после прекращения службы, то речь идет об ограничении на осуществление деятельности по трудовому или гражданско-правовому договору после увольнения со службы¹, закрепленному ст. 12 ФЗ «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (в ред. от 6 февраля 2023 г. № 12-ФЗ).

Военной службе по контракту и государственной службе иных видов известен институт «нахождения в распоряжении государственного органа» государственного

¹Так, гражданин, замещавший должность публичной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после увольнения с публичной службы имеет право замещать на условиях трудового договора должности в организации и (или) выполнять в данной организации работы (оказывать данной организации услуги) в течение месяца стоимостью более ста тысяч рублей на условиях гражданско-правового договора (гражданско-правовых договоров), если отдельные функции государственного, муниципального (административного) управления данной организацией входили в должностные (служебные) обязанности публичного служащего, с согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных или муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов.

служащего, освобожденного от замещаемой должности, целью которого является решение вопроса об условиях дальнейшего прохождения службы (перевода на иную должность) или о ее прекращении при наступлении определенных обстоятельств. Основания зачисления в распоряжение различны: например, освобождение сотрудника ОВД, ОПИ, ФПС, УИС от замещаемой должности в связи с переводом на иную должность; нахождение военнослужащего в плену, в качестве заложника или интернированного и др. Срок нахождения в распоряжении зависит от основания зачисления в распоряжение. Например, при освобождении сотрудника от замещаемой должности в связи с переводом на иную должность – в течение периода, необходимого для передачи дел по должности, но не более одного месяца; при нахождении военнослужащего в плену, в качестве заложника или интернированного - до его освобождения. При нахождении в распоряжении сохраняется установленное законом правовое положение (статус), соответственно, и все ограничения.

По кругу субъектов, подпадающих под действие ограничений, среди последних можно выделить непосредственные, которые распространяются только на публичных служащих (например, судимость), и опосредованные, охватывающие других лиц. Они встречаются крайне редко. Так, гражданин не может быть принят на дипломатическую службу в качестве сотрудника дипломатической службы, а сотрудник дипломатической службы не может находиться на дипломатической службе в случае отсутствия у его супруги (супруга) гражданства Российской Федерации или наличия у его супруги (супруга) гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина на территории иностранного государства (ст. 4 ФЗ «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе МИД РФ» от 27 июля 2010 г. № 205-ФЗ (в ред. от 1 апреля 2022 г. № 83-ФЗ).

По времени действия ограничения разделяются на постоянные, срочные, краткосрочные, разовые. Постоянные ограничения распространяются на публичных служащих во время прохождения публичной службы, их действие никаким другим сроком не определено.

Срочными являются ограничения, имеющие заранее установленный срок действия, по истечении которого обстоятельства перестают быть ограничениями. Так, на гражданской и муниципальной службе такими основаниями может быть признание гражданина не прошедшим военную службу по призыву, не имея на то законных оснований, в соответствии с заключением призывной комиссии (за исключением граждан, прошедших военную службу по контракту) – 10 лет со дня истечения срока, установленного для обжалования указанного заключения в призывную комиссию соответствующего субъекта Российской Федерации, а если указанное заключение и

(или) решение призывной комиссии соответствующего субъекта Российской Федерации на указанное заключение были обжалованы в суд, – 10 лет со дня вступления в законную силу решения суда, которым признано, что права гражданина при вынесении указанного заключения и (или) решения призывной комиссии соответствующего субъекта Российской Федерации по жалобе гражданина на указанное заключение не были нарушены.

К краткосрочным относятся ограничения, действующие в течение непродолжительного периода времени, адресованные, во-первых, лицам, уволившимся с публичной службы (ограничения на осуществление деятельности по трудовому или гражданско-правовому договору после увольнения со службы), во-вторых, лицам, поступающим на публичную службу (неоднократно в течение года, предшествовавшего дню поступления на службу в ОВД, подвергался в судебном порядке административному наказанию за совершенные умышленно административные правонарушения, и др.).

Реформирование органов публичной власти, принцип стабильности государственной службы¹ влияют и на ограничения для служащих. Согласно вступившему в силу с 1 января 2020 г. ФЗ «О службе в органах принудительного исполнения РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» от 1 октября 2019 г. № 328-ФЗ (в ред. от 5 декабря 2022 г. № 498-ФЗ) в Федеральной службе судебных приставов России (ФССП) предусмотрено прохождение не только гражданской службы, но и государственной службы иных видов, посредством которой реализуются полномочия, свойственные правоохранительным органам, что отразилось и на предельном возрасте поступления на службу в ФССП на должности сотрудников тех лиц, которые ранее проходили в ФССП гражданскую службу. Так, ч. 1 ст. 92 уста-

¹Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22.11.2011 № 25-П «По делу о проверке конституционности положений части 4 статьи 31, пункта 6 части 1 статьи 33 и статьи 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки В.Ю. Боровик; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22.11.2017 № 31-П «По делу о проверке конституционности частей 1, 5, 10 и 15 статьи 33 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции», статей 17, 19 и 20 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», а также подпункта «б» пункта 4 Указа Президента Российской Федерации «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» в связи с запросом Верховного Суда Республики Дагестан и жалобой гражданина С.Ю. Базаленко»; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29.03.2016 № 8-П «По делу о проверке конституционности пункта «а» части первой статьи 16¹ Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.В. Чеботарского».

навликает, что предельный возраст поступления на службу в ОПИ в отношении гражданских служащих ФССП и ее территориальных органов – 60 лет; в отношении гражданских служащих, ранее проходивших службу в федеральных органах исполнительной власти на должностях, по которым предусмотрено присвоение специальных званий, предельный возраст поступления в органы принудительного исполнения – 63 года. Это ограничение носит «разовый» характер.

Ограничения по своей сути являются устойчивыми, непрерывными, так как распространяются на публичного служащего с момента назначения на должность и до момента освобождения от нее. Изменение внутри- и внешнеполитической ситуации, принятие в состав России новых субъектов Российской Федерации привело к появлению ограничений, которые будут действовать после истечения определенного периода времени. Согласно ч. 5 ст. 12.1 «О системе государственной службы РФ» в период приостановления государственной службы¹ ограничения, связанные с замещением должности государственной службы, установленные федеральным законом о виде государственной службы, которая приостанавливается, не применяются. Кроме того, предусмотренные законодательством Российской Федерации ограничения, связанные с замещением должностей государственной и муниципальной службы, не действуют на территории Донецкой и Луганской Народных Республик, Запорожской и Херсонской областей в течение переходного периода (со дня принятия в Российской Федерации и образования нового субъекта Российской Федерации и до 1 января 2026 г.)², за некоторыми исключениями³.

¹ В связи с призывом государственного служащего на военную службу по мобилизации или заключением им контракта о прохождении военной службы в период чрезвычайных обстоятельств либо для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности либо пресечению международной террористической деятельности за пределами территории Российской Федерации, либо для участия в походах кораблей, либо заключением им контракта о добровольном содействии в выполнении задач, возложенных на Вооруженные Силы Российской Федерации.

² Согласно ч. 1 ст. 6 ФКЗ от 04.10.2022 «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Донецкой Народной Республики» № 5-ФКЗ, «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Луганской Народной Республики» № 6-ФКЗ, «О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Запорожской области» № 7-ФКЗ, «О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Херсонской области» № 8-ФКЗ.

³ Например, лица, замещавшие должности в органах публичной власти на день принятия в Российской Федерации новых субъектов, имеют преимущественное право на поступление на службу в органы публичной власти присоединившихся субъектов, в органы, создаваемые в соответствии с законодательством Российской Федерации на территории соответствующих субъектов при наличии гражданства Российской Федерации.

Возможность правомерного отступления от ограничения позволяет выделять абсолютные ограничения, которые не могут быть преодолены ни при каких условиях; они однозначны, строго определены, постоянны, неизменны (например, недееспособность, наличие заболевания) и относительные, исключение из которых допустимо при наличии определенных законодательством оснований: ограничением для принятия и прохождения службы в ФСБ является наличие зарегистрированного за пределами Российской Федерации права собственности на имущество, если это не обусловлено решением задач оперативно-служебной деятельности; сотрудником органа внешней разведки Российской Федерации может быть гражданин Российской Федерации, не являющийся иностранным агентом, если иное не обусловлено решением задач разведывательной деятельности. Анализ служебного законодательства показывает, что большинство ограничений относятся к абсолютным, значительная часть оснований отступления от относительных ограничений вызвана задачами оперативно-разыскной служебной деятельности, публичными интересами и объективной необходимостью, персонифицирована.

По такому основанию, как взаимодействие обстоятельств, выступающих ограничениями, с другими явлениями, ограничения делятся на безусловные и дифференцированные. Дифференцированные ограничения – это обстоятельства, которые сами по себе ограничениями не являются, имеют силу ограничения только при наличии какого-либо условия. Так, на всех видах публичной службы (кроме военной) близкое родство или свойство с другим служащим становится ограничением только при непосредственной подчиненности или подконтрольности одного из них другому. Большинство известных служебному законодательству ограничений являются безусловными: например, признание недееспособным или ограниченно дееспособным вступившим в законную силу решением суда; прекращение гражданства Российской Федерации; приобретение статуса иностранного агента.

Учитывая установленную законодательством взаимосвязь различных видов государственной службы, а также государственной и муниципальной службы, которая обеспечивается, в том числе, посредством установления ограничений при прохождении публичной службы, а также степени общности ограничений, считаем возможным классифицировать ограничения на общие, межотраслевые и специальные. Общие ограничения известны всем видам службы (недееспособность и ограниченная дееспособность, наличие заболевания, прекращение гражданства Российской Федерации и др.). Межотраслевые ограничения свойственны нескольким видам публичной службы (лишение решением суда права занимать государственные должности государственной службы в течение определенного срока в прокуратуре, таможенных органах, на контрактной военной службе; неоднократно в течение года, предшеству-

ющего дню поступления на службу, подвергался в судебном порядке административным наказаниям за совершенные умышленно административные правонарушения на службе в ОПИ, ОВД, УИС и др.).

Специальные ограничения зависят от разных факторов:

1) вида государственной службы. Так, ограничением для заключения контракта о прохождении военной службы выступает состояние административной наказанности за потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ, до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию;

2) вида государственного органа, в котором лицо проходит службу. Ограничения, установленные для принятия на государственную службу иных видов в СК РФ, распространяются также при поступлении на гражданскую службу в СК РФ. Ограничением для службы (военной и государственной гражданской) в органах ФСБ является отказ от обязательного опроса с использованием технических и иных средств, не наносящих ущерба жизни и здоровью людей и не причиняющих вреда окружающей среде; членство в политических партиях и иных общественных объединениях, преследующих политические цели, и (или) участие в их деятельности;

3) вида замещаемой должности. Ограничением для замещения должности председателя, заместителя председателя и аудитора контрольно-счетного органа муниципального образования является близкое родство или свойство с председателем представительного органа муниципального образования, главой муниципального образования, главой местной администрации, руководителями судебных и правоохранительных органов, расположенных на территории соответствующего муниципального образования;

4) специфики действий, выполняемых при исполнении служебных обязанностей. Согласно ч. 2 ст. 22 ФЗ «О полиции» от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (в ред. от 29 декабря 2022 г. № 638-ФЗ) специальные средства применяются сотрудниками полиции с учетом определенных ограничений. Так, не допускается нанесение человеку ударов палкой по голове, шее, ключичной области, животу, половым органам, в область проекции сердца.

В зависимости от критерия предмета (цели) правового регулирования ограничения могут быть разделены: 1) на закрепленные служебным законодательством, 2) на предусмотренные иными нормативными правовыми актами. В первую очередь отметим конституционные по своей природе ограничения, установленные п. «т» ст. 71 Конституции Российской Федерации, согласно которой в ведении РФ находится установление ограничений для замещения должностей государственной и муниципальной служб, в том числе ограничений, связанных с наличием гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтвержда-

ющего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства, а также ограничений, связанных с открытием и наличием счетов (вкладов), хранением наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ.

Отдельную группу составляют ограничения, установленные в целях противодействия коррупции ФЗ «О противодействии коррупции в РФ», другими федеральными законами¹, Значимость соблюдения антикоррупционного законодательства подчеркивается Конституционным Судом Российской Федерации: «...соблюдение законодательства о противодействии коррупции, отражающего важнейшие задачи государства в сфере развития государственно-служебной деятельности и предназначенного для повышения качества и эффективности государственного управления, обеспечивает доверие граждан к государственным органам, включая правоохранительные. Вследствие этого надлежащее исполнение, в том числе прокурорскими работниками, обязательств в указанной сфере имеет особую значимость»².

В качестве примера иных ограничений можно привести положения ФЗ «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ» от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ (в ред. от 14 апреля 2023 г. № 127-ФЗ), согласно ст. 15 которого право гражданина Российской Федерации на выезд из Российской Федерации может быть временно ограничено в случаях, если он в соответствии с законодательством Российской Федерации призван на военную службу или направлен на альтернативную гражданскую службу, – до окончания срока службы; проходит государственную службу в органах ФСБ – до окончания срока соответствующего контракта и др.

Устойчивость и преемственность исторического опыта дают основание выделять среди ограничений традиционные, давно известные служебному законодательству. Так, в ФЗ «Об основах государственной службы РФ» от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ (утратил силу) упоминались недееспособность и ограниченная дееспособность, заболевание, близкое родство или свойство; и современные, введенные после принятия ФЗ «О системе государственной службы РФ» и специальных служебных законов в связи с определенными внешними (присоединение к международным многосторонним антикоррупционным договорам – утрата доверия представителя нанимателя), и внутренними (реализация мер по повышению престижа и привлекательности военной службы по призыву – признание не прошедшим военную службу по призыву, не имея на то законных оснований), обстоятельствами.

¹ Например, ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» от 03.12.2012 № 230-ФЗ (ред. от 28.12.2022 № 569-ФЗ).

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 06.06.2022 № 24-П «По делу о проверке конституционности подпункта «в» пункта 1 ст. 43 Федерального закона «О прокуратуре РФ».

Отдельную группу составляют новейшие ограничения, обусловленные последними кардинальными изменениями государственной политики во всех сферах жизнедеятельности. Так, ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием» от 14 июля 2022 г. № 255-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2022 г. № 569-ФЗ) ввел новый правовой статус – «иностранного агента», наличие которого предполагает ограничение определенных прав: физическое лицо, включенное в реестр иностранных агентов, не может быть назначено на должности в органах публичной власти, в том числе замещать должности гражданской и муниципальной службы (ч. 1 ст. 11). Принятие данного Закона повлекло установление нового принципа государственной службы: «защита системы государственной службы и профессиональной служебной деятельности государственных служащих от иностранного влияния, предполагающая в том числе запрет на поступление на государственную службу и пребывание на ней иностранных агентов» (ст. 3 ФЗ «О системе государственной службы РФ»).

ФЗ «О системе государственной службы» в числе общих для всех видов государственной службы условий поступления, прохождения и прекращения службы называет достижение определенного возраста, установленного федеральным законом о виде государственной службы (ч. 1, 4 ст. 12), что подчеркивает значимость многообразных «возрастных» ограничений.

Во-первых, закреплён минимальный возраст поступления на публичную службу, при этом можно выделить несколько подходов: а) точный возраст без исключений – 18 лет на муниципальной, гражданской, военной службе, службе в таможенных органах; б) точный возраст – 18 лет, но с исключениями, например, от 16 лет для лиц, зачисляемых в образовательную организацию высшего образования соответствующего федерального органа исполнительной власти для обучения по очной форме в должности курсанта, слушателя, что является основанием для поступления на службу в ОВД, ФПС, УИС; в) возраст в виде «цифрового значения» не указывается, однако достижение 18 лет вытекает из требования о наличии высшего образования в прокуратуре, СК; г) точный возраст для замещения отдельных должностей, например для прокуроров субъектов Российской Федерации – не моложе 30 лет.

Во-вторых, ограничен максимальный возраст поступления на службу. Так, установлен: а) единый возраст (40 лет – УИС, ФПС, ОПИ, контрактная военная служба для граждан Российской Федерации); б) разный возраст в зависимости от вида должности (в ОВД: 40 лет – для должностей среднего, старшего и высшего начальствующего состава, 35 – для должностей рядового состава и младшего начальствующего состава); в) единый возраст для поступления в образовательную организацию высшего образования соответствующего федерального государственного органа власти для обучения по очной форме (УИС, ОВД – 25 лет; ФПС – 30 лет); г) возрастные ограничения для поступления на службу в федеральные государственные органы

власти граждан, ранее проходивших службу в этих же органах или в федеральных органах исполнительной власти на должностях, по которым предусмотрено присвоение специальных (воинских) званий, определяются возрастными ограничениями для пребывания на службе в соответствующих органах (для сотрудника ФПС, имеющего специальное звание полковника внутренней службы – 55 лет).

Отдельное место занимает муниципальная служба, на которой максимальный возраст поступления равен предельному возрасту замещения должности муниципальной службы – 65 лет. Максимальный возраст поступления не ограничен на гражданской службе, службе в прокуратуре, таможенных органах, СК РФ.

В-третьих, предусмотрен предельный возраст пребывания на службе, в большинстве случаев зависящий от разных обстоятельств: а) специального/ воинского звания (в ФПС генерал-лейтенант или генерал-майор внутренней службы – 60 лет, полковник внутренней службы – 55 лет); а) пола (для военнослужащих женского пола предельный возраст пребывания на военной службе устанавливается 45 лет); в) особенностей профессиональной деятельности (в ОВД для сотрудника, имеющего ученую степень доктора наук и замещающего должность в образовательной организации или научной организации соответствующего органа – 65 лет); г) порядка назначения на должность (предельный возраст нахождения на службе прокурорских работников, назначаемых Президентом Российской Федерации или по его представлению – 70 лет); д) государственного органа (для военнослужащих органов ФСБ И СВР, имеющих воинские звания генерала армии, адмирала флота, генерал-полковника, адмирала, предельный возраст пребывания – 60 лет, тогда как в Минобороны Российской Федерации – 65 лет).

Предельный возраст не обусловлен какими-либо факторами на гражданской и муниципальной службе.

Отметим единообразие в отношении максимально предельного возраста (65 лет) на всех видах публичной службы с возможностью его продления руководителем соответствующего органа.

Решение о продолжении службы с достигшим предельного возраста лицом зависит от разных обстоятельств: вида воинского звания на военной службе (для генерал-полковника, адмирала – до 70 лет); замещаемой должности (в прокуратуре – только для Генерального прокурора Российской Федерации, прокуроров субъектов Российской Федерации, прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров); положительной последней аттестации и соответствия требованиям к состоянию здоровья для сотрудников УИС, ОПИ, ФПС, ОВД и др. Законодательство о муниципальной и таможенной службе не конкретизирует основания продления срока прохождения службы. Продление срока нахождения на службе лица без его согласия и при наличии у него заболевания не допускается.

Необходимо заметить, что предложенная нами классификация ограничений обладает долей условности. В частности, она не претендует на исчерпывающую полноту перечисления всех возможных видов ограничений и допускает возможность объединения некоторых из указанных разновидностей в рамках своей или другой группы (подгруппы). Вместе с тем данная классификация представляется нам достаточно оптимальной, так как отражает наиболее распространенные группы ограничений, установленных для публичных служащих, и учитывает возможность анализа правового статуса публичных служащих в рамках отраслевого регулирования.

Список источников

1. Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной службы // Журнал российского права. 1998. № 7. С. 24–36.
2. Козбаненко В.А. Правовое обеспечение статуса государственных и муниципальных служащих: общее и особенное // Государство и право. 2003. № 1. С. 13–24.
3. Охотский Е.В. Правовой статус государственного служащего РФ // Государство и право. 2003. № 9. С. 17–26.
4. Старилов Ю.Н. Службное право: учебник. М.: Изд-во БЕК, 1996. 698 с.
5. Каюшникова Ю.Е., Омельченко Т.А. Запреты и ограничения на государственной службе: вопросы привлечения к ответственности // Аграрное и земельное право. 2022. № 12 (216). С. 87–90.
6. Садовский Е.А. Понятие запретов и ограничений на государственной службе // NovaUm.Ru. 2016. № 4. С. 87–89.
7. Батаев С.В. Категории муниципальных должностей. Ограничения, связанные с муниципальной службой // Polish Journal of Science. 2020. № 28. С. 35–37.
8. Бояркин Д.В., Бояркин А.Д. К вопросу об отдельных коллизиях при ограничении права граждан, связанных с гражданской службой // Альманах научных трудов. Самара, 2018. С. 51–54.
9. Гришковец А.А. Медицинские ограничения, связанные с государственной гражданской службой: опыт современной России // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 3.1. С. 144–157.
10. Медведева Д.О. Соотношение запретов и ограничений, связанных с государственной гражданской службой // Научный журнал NovaUm.Ru. 2020. № 28. С. 267–268.
11. Уткина В.В., Гаспарян С.А. Ограничения при приеме на государственную гражданскую службу в РФ для молодых женщин (на основе эксперимента) // Мониторинг общественного мнения. 2019. Ноябрь–декабрь 2019. № 6 (154). С. 259–279.

12. Хазов И.О., Бояркин Д.В. Ограничения и запреты на государственной гражданской службе // Наука молодых – будущее России. 2019. Т. 4. С. 235–238.
13. Григорьев И.В. Ограничения конституционных прав и свобод граждан, проходящих военную службу по контракту // Современное право. 2008. № 2. С. 25–27.
14. Роганов С.А., Семенова И.В. Отдельные запреты и ограничения прав военнослужащих, проходящих военную службу по контракту // Военное право. 2021. № 2 (66). С. 187–193.
15. Куянова А.Р. Правовые ограничения и запреты, связанные со службой в органах внутренних дел // Законодательство и практика. 2017. № 2. С. 49–52.
16. Нагорных Р.В. Ограничения и запреты в системе государственной службы в правоохранительных органах // Вестник Томского государственного университета. 2019. № 447. С. 241–246.
17. Ольшевский А.В., Школа О.В. Законодательные ограничения для службы в органах внутренних дел РФ: виды и классификация // Вестник экономической безопасности. 2022. № 4. С. 143–152.
18. Сергун П.П., Бобров А.М. Оптимизация ограничений при поступлении на государственную службу иных видов как фактор противодействия коррупции // Правовая культура. 2019. № 3 (38). С. 30–37.
19. Воронцов С.А. Об эффективности антикоррупционных запретов и ограничений на государственной гражданской и военной службе // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2019. № 3 (106). С. 87–92.
20. Ковалева А.И., Михайлов О.В. Антикоррупционные требования и ограничения на муниципальной службе // Российская наука и образование сегодня: проблемы и перспективы. 2022. № 2 (44). С. 61–64.
21. Спектор Е.И., Севальнев В.В., Матулис С.Н. Запреты и ограничения в праве и коррупция // Журнал российского права. 2014. № 10. С. 158–167.
22. Колесников А.В. Непогашенная судимость как ограничение на государственную гражданскую и муниципальную службу // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2022. № 5 (148). С. 142–148.
23. Онищенко О.Н. Ограничение на государственной гражданской службе РФ, связанное с судимостью // Будущее науки. 2015. Т. 2. С. 18–21.

References

1. Grishkovets A.A. Pravovoe regulirovanie gosudarstvennoi sluzhby [Legal regulation of civil service]. *Zhurnal rossiiskogo prava*, 1998, no. 7, pp. 24–36. (In Russ.).
2. Kozbanenko V.A. Pravovoe obespechenie statusa gosudarstvennykh i munitsipal'nykh sluzhashchikh: obshchee i osobennoe [Legal support for the status of state and

municipal employees: general and special]. *Gosudarstvo i pravo*, 2003, no. 1, pp. 13–24. (In Russ.).

3. Okhotsky E.V. Pravovoi status gosudarstvennogo sluzhashchego RF [Legal status of a civil servant of the Russian Federation]. *Gosudarstvo i pravo*, 2003, no. 9, pp. 17–26. (In Russ.).

4. Starilov Yu.N. Sluzhebnoe pravo: uchebnik [Service law: textbook] Moscow: BEK Publishing House, 1996. 698 p. (In Russ.).

5. Kayushnikova Yu.E., Omelchenko T.A. Zaprety i ogranicheniya na gosudarstvennoi sluzhbe: voprosy privlecheniya k otvetstvennosti [Prohibitions and restrictions in the civil service: issues of bringing to justice]. *Agrarnoe i zemel'noe pravo*, 2022, no. 12 (216), pp. 87–90. (In Russ.).

6. Sadovsky E.A. Ponyatie zapretov i ogranichenii na gosudarstvennoi sluzhbe [The concept of prohibitions and restrictions in the civil service]. *NovaUm.Ru*, 2016, no. 4, pp. 87–89. (In Russ.).

7. Bataev S.V. Kategorii munitsipal'nykh dolzhnostei. Ogranicheniya, svyazannye s munitsipal'noi sluzhboi [Categories of municipal positions. Restrictions associated with municipal service]. *Polish Journal of Science*, 2020, no. 28, pp. 35–37. (In Russ.).

8. Boyarkin D.V., Boyarkin A.D. K voprosu ob otdel'nykh kolliziyakh pri ogranichenii prava grazhdan, svyazannykh s grazhdanskoi sluzhboi [On the issue of individual collisions in limiting the rights of citizens associated with civil service]. In: *Al'manakh nauchnykh trudov*. Samara, 2018. P. 51–54. (In Russ.).

9. Grishkovets A.A. Meditsinskie ogranicheniya, svyazannye s gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhboi: opyt sovremennoi Rossii [Medical restrictions associated with the state civil service: the experience of modern Russia]. *Pravovaya politika i pravovaya zhizn'*, 2021, no. 3.1 pp. 144–157. (In Russ.).

10. Medvedeva D.O. Sootnoshenie zapretov i ogranichenii, svyazannykh s gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhboi [The ratio of prohibitions and restrictions related to the state civil service]. *NovaUm.Ru*, 2020, no. 28, pp. 267–268. (In Russ.).

11. Utkina V.V., Gasparyan S.A. Ogranicheniya pri prieme na gosudarstvennyuyu grazhdanskuyu sluzhbu v RF dlya molodykh zhenshchin (na osnove eksperimenta) [Restrictions on admission to the state civil service in the Russian Federation for young women (based on the experiment)]. *Monitoring obshchestvennogo mneniya*, 2019, November–December, no. 6 (154), pp. 259–279. (In Russ.).

12. Khazov I.O., Boyarkin D.V. Ogranicheniya i zaprety na gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhbe [Restrictions and prohibitions in the state civil service]. *Nauka molodykh – budushchee Rossii*, 2019, vol. 4, pp. 235–238. (In Russ.).

13. Grigoriev I.V. Ogranicheniya konstitutsionnykh prav i svobod grazhdan, prokhodyashchikh voennuyu sluzhbu po kontraktu [Restrictions on the constitutional rights

and freedoms of citizens serving under contract]. *Sovremennoe pravo*, 2008, no. 2, pp. 25–27. (In Russ.).

14. Roganov S.A., Semenova I.V. Otdel'nye zaprety i ogranicheniya prav voennosluzhashchikh, prokhodyashchikh voennuyu sluzhbu po kontraktu [Certain prohibitions and restrictions on the rights of military personnel serving under contract]. *Voennoe pravo*, 2021, no. 2 (66), pp. 187–193. (In Russ.).

15. Kuyanova A.R. Pravovye ogranicheniya i zaprety, svyazannye so sluzhboi v organakh vnutrennikh del [Legal restrictions and prohibitions related to service in the internal affairs bodies]. *Zakonodatel'stvo i praktika*, 2017, no. 2, pp. 49–52. (In Russ.).

16. Nagornyykh R.V. Ogranicheniya i zaprety v sisteme gosudarstvennoi sluzhby v pravookhranitel'nykh organakh [Restrictions and prohibitions in the system of civil service in law enforcement agencies]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2019, no. 447, pp. 241–246. (In Russ.).

17. Olshevsky A.V., Shkola O.V. Zakonodatel'nye ogranicheniya dlya sluzhby v organakh vnutrennikh del RF: vidy i klassifikatsiya [Legislative restrictions for service in the internal affairs bodies of the Russian Federation: types and classification]. *Vestnik ekonomicheskoi bezopasnosti*, 2022, no. 4, pp. 143–152. (In Russ.).

18. Sergun P.P., Bobrov A.M. Optimizatsiya ogranichenii pri postuplenii na gosudarstvennuyu sluzhbu inyykh vidov kak faktor protivodeistviya korruptsii [Optimization of restrictions on admission to other types of civil service as a factor in combating corruption]. *Pravovaya kul'tura*, 2019, no. 3 (38), pp. 30–37. (In Russ.).

19. Vorontsov S.A. Ob effektivnosti antikorrupcionnykh zapretov i ogranichenii na gosudarstvennoi grazhdanskoi i voennoi sluzhbe [On the effectiveness of anti-corruption prohibitions and restrictions in the state civil and military service]. *Nauka i obrazovanie: khozyaistvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie*, 2019, no. 3 (106), pp. 87–92. (In Russ.).

20. Kovaleva A.I., Mikhailov O.V. Antikorrupcionnye trebovaniya i ogranicheniya na munitsipal'noi sluzhbe [Anti-corruption requirements and restrictions in municipal service]. *Rossiiskaya nauka i obrazovanie segodnya: problemy i perspektivy*, 2022, no. 2 (44), pp. 61–64. (In Russ.).

21. Spektor E.I., Sevalnev V.V., Matulis S.N. Zaprety i ogranicheniya v prave i korruptsiya [Prohibitions and restrictions in law and corruption]. *Zhurnal rossiiskogo prava*, 2014, no. 10, pp. 158–167. (In Russ.).

22. Kolesnikov A.V. Nepogashennaya sudimost' kak ogranichenie na gosudarstvennuyu grazhdanskuyu i munitsipal'nuyu sluzhbu [Outstanding criminal record as a restriction on state civil and municipal service]. *Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii*, 2022, no. 5 (148), pp. 142–148. (In Russ.).

23. Onishchenko O.N. Ogranichenie na gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhbe RF, svyazannoe s sudimost'yu [Restriction on the state civil service of the Russian Federation associated with a criminal record]. *Budushchee nauki*, 2015, vol. 2, pp. 18–21. (In Russ.).

Информация об авторах

О.В. Хабибулина – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права Юридической школы Дальневосточного федерального университета, Владивосток, Российская Федерация, khabibulina.ov@dvfu.ru.

Information about the authors

O.V. Khabibulina – Candidate of Law, Associate Professor, Department of Constitutional and Administrative Law, School of Law, Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russian Federation, khabibulina.ov@dvfu.ru.

Статья поступила в редакцию / The article received 20.07.2024;
одобрена после рецензирования / revised 13.08.2024;
принята к публикации / accepted 03.09.2024.