

УДК 342.922

DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/140-149>

К ВОПРОСУ О ВИДАХ ОГРАНИЧЕНИЙ ДЛЯ ПУБЛИЧНЫХ СЛУЖАЩИХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О. В. Хабибулина

Дальневосточный федеральный университет

ON THE TYPES OF RESTRICTIONS FOR PUBLIC SERVANTS IN THE RUSSIAN FEDERATION

O. V. Khabibulina

Far Eastern Federal University

Аннотация: предлагаются разнообразные критерии для разделения ограничений, установленных законодательством для публичных служащих, на различные группы. Исследование ограничений в контексте их видового разнообразия позволяет определить их свойства, закономерные связи с особенностями отдельных видов публичной службы и показывает их важное место в структуре правового статуса публичных служащих. 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.

Abstract: a variety of criteria are proposed for differentiating restrictions established by law for public servants in the Russian Federation into different groups. The study of restrictions in the context of their types' diversity allows us to determine their characteristics, regular relations with the particularities of certain types of public service, and shows their important place in the structure of the public servants' legal status. Classification of restrictions contributes to the development of a systematic approach to the study of imperative principles in the public service. The conclusion is made about the predominantly administrative (public-law) nature of both restrictions and the legal status of public servants in general, and, about the essential unity of this status regardless of the types of public service.

Key words: restrictions, state civil service, military service, other types of civil service, municipal service, public servant.

Ограничения в профессиональной сфере устанавливаются для лиц, деятельность которых сопряжена с особой ответственностью перед личностью, обществом, государством. Российское служебное законодательство¹ за-

¹ В настоящей статье автором сделаны выводы на основе изучения следующих нормативных правовых актов – федеральных законов от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 25.12.2023 № 659-ФЗ) «О прокуратуре Российской Федерации»; от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ (ред. от 25.12.2023 № 639-ФЗ) «О федеральной службе безо-

© Хабибулина О. В., 2024

пасности»; от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ (ред. от 04.08.2023 № 440-ФЗ) «О внешней разведке»; от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ (ред. от 04.08.2023 № 440-ФЗ) «О государственной охране»; от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации»; от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ (ред. от 25.12.2023 № 661-ФЗ) «О воинской обязанности и военной службе»; от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 25.12.2023 № 639-ФЗ) «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (ред. от 10.07.2023 № 286-ФЗ) «О муниципальной службе в Российской Федерации»; от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ (ред. от 27.11.2023 № 560-ФЗ) «О Следственном комитете Российской Федерации»; от 31 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 04.08.2023 № с436-

крепляет разветвленную систему ограничений для публичных (государственных и муниципальных) служащих, которые согласно п. 4 ст. 10 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 25.12.2023 № 639-ФЗ)² «О системе государственной службы Российской Федерации» являются неотъемлемым элементом их правового положения (статуса).

Ограничения для публичных служащих и ранее³, и сейчас⁴ привлекают внимание ученых. В большинстве современных исследований авторы в основном анализируют ограничения, установленные для определенного вида публичной службы: муниципальной⁵, государственной гражданской⁶, военной⁷, государственной службы иных видов⁸, либо акцент делается на характеристике отдельных видов ограничений, например, антикоррупционных⁹ или репутационных¹⁰.

ФЗ) «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ (ред. от 10.07.2023 № 286-ФЗ) «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; «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 июля 2018 г. № 197-ФЗ (ред. от 10.07.2023 № 286-ФЗ); от 1 октября 2019 г. № 328-ФЗ (ред. от 12.12.2023 № 565-ФЗ) «О службе в органах принудительного исполнения и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.01.2024).

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 22. Ст. 2063; Рос. газета. 2023. № 297.

³ См.: Гришкова А. А. Правовое регулирование государственной службы // Журнал российского права. 1998. № 7. С. 24–36; Козбаненко В. А. Правовое обеспечение статуса государственных и муниципальных служащих: общее и особенное // Государство и право. 2003. № 1. С. 13–24; Охотский Е. В. Правовой статус государственного служащего РФ // Там же. 2003. № 9. С. 17–26; Стариков Ю. Н. Служебное право: учебник. М., 1996. С. 335–344.

⁴ См.: Каюшников 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; Садовский Е. А. Понятие запретов и ограничений на государственной службе // NovaUm.Ru. 2016. № 4. С. 87–89.

⁵ См.: Батаев С. В. Категории муниципальных должностей. Ограничения, связанные с муниципальной службой // Polish journal of science. 2020. № 28. С. 35–37.

Изучение ограничений для публичных служащих в контексте их видового разнообразия позволяет определить свойства ограничений, их закономерные связи с особенностями от-

⁶ См.: Бояркин Д. В. К вопросу об отдельных коллизиях при ограничении права граждан, связанных с гражданской службой // Альманах научных трудов. С. 51–54; Гришкова А. А. Медицинские ограничения, связанные с государственной гражданской службой: опыт современной России // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 3.1. С. 144–157; Медведева Д. О. Соотношение запретов и ограничений, связанных с государственной гражданской службой // NovaUm.Ru. 2020. № 28. С. 267–268; 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, № 6 (154). С. 259–279; Хазов И. О., Бояркин Д. В. Ограничения и запреты на государственной гражданской службе // Наука молодых – будущее России. 2019. Т. 4. С. 235–238.

⁷ См.: Григорьев И. В. Ограничения конституционных прав и свобод граждан, проходящих военную службу по контракту // Современное право. 2008. № 2. С. 25–27; 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.

⁸ См.: Куянова А. Р. Правовые ограничения и запреты, связанные со службой в органах внутренних дел // Законодательство и практика. 2017. № 2. С. 49–52; Нагорных Р. В. Ограничения и запреты в системе государственной службы в правоохранительных органах // Вестник Томского государственного университета. 2019. № 447. С. 241–246; 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; 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.

⁹ См.: 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; 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; Спектор Е. И., Севальнев В. В., Матулис С. Н. Запреты и ограничения в праве и коррупции // Журнал российского права. 2014. № 10. С. 158–167.

¹⁰ См.: Колесников А. В. Непогашенная судимость как ограничение на государственную гражданскую и муниципальную службу // Вестник Саратов. гос. юрид. академии. 2022. № 5 (148). С. 142–148; Онищенко О. Н. Ограничение на государственной гражданской службе РФ, связанное с судимостью // Будущее науки. 2015. Т. 2. С. 18–21.

дельных 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 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; непосредственном прохождении службы; после прекращения службы.

В некоторых случаях законодатель предусматривает единую систему ограничений для лиц, поступающих на службу, и для публичных служащих: муниципальная служба, служба (военная, гражданская) в Федеральной службе безопасности РФ, Федеральной службе охраны РФ, Службе внешней разведки РФ; государственная служба иных видов в прокуратуре РФ, таможенных органах, федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы МЧС России.

Законодательство РФ о службе в органах внутренних дел, уголовно-исполнительной системы, принудительного исполнения устанавливает ограничения для лиц, поступающих на службу, и служащих в различных статьях нормативно-правовых актов, исследование которых дает основание сделать вывод об их видовом единобразии, за исключением ограничения, установленного только для поступления на службу в органы уголовно-исполнительной системы и принудительного исполнения: не дал письмен-

ного согласия на обработку своих персональных данных в целях изучения возможности приема его на службу.

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, прекращенные не менее чем за 3 года до дня поступления на службу. Для поступающих на службу установлены дополнительные ограничения, например, является подозреваемым или обвиняемым по уголовному делу.

Долгое время на государственной гражданской службе РФ существовала единая система ограничений для лиц, поступающих на службу, и ее проходящих. Согласно Федеральному закону от 29 декабря 2022 г. № 645-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О государственной гражданской службе Российской Федерации”»¹¹ ограничения для гражданских служащих предусмотрены ст. 16, 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 (отбывающие наказание в виде лишения свободы) или освобождаются от призыва (признанные ограни-

¹¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 1 (ч. I). Ст. 92.

ченно годными к военной службе по состоянию здоровья). Применительно к военной службе по контракту термин «ограничение» не используется, но перечислены обстоятельства, при наличии которых контракт о прохождении военной службы с гражданином не может быть заключен и которые на иных видах публичной службы являются ограничениями, например, вынесен обвинительный приговор и назначено наказание. При этом установлены схожие ограничения и для контрактной, и для «призывной» военной службы (ведение дознания, предварительного следствия, передача уголовного дела в суд).

После прекращения службы действует ограничение на осуществление деятельности по трудовому или гражданско-правовому договору¹², закрепленное ст. 12 ФЗ «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 19.12.2023 № 605-ФЗ)¹³.

Военной службе по контракту и государственной службе иных видов (в органах внутренних дел, принудительного исполнения, уголовно-исполнительной системы; в федеральной противопожарной службе) известен институт «нахождения в распоряжении государственного органа» государственного 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 и сроки нахождения в распоряжении различны: например, направление сотрудника в служебную командировку на срок более одного года, в том

числе за границу – в течение срока командировки и периода трудоустройства по ее окончании, но не более трех месяцев. 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 (судимость), и опосредованные, охватывающие других лиц, они встречаются крайне редко, например, гражданин не может быть принят на дипломатическую службу в качестве сотрудника дипломатической службы, а сотрудник не может находиться на дипломатической службе в случае отсутствия у его супруги (супруга) гражданства РФ 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 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 205-ФЗ (ред. от 01.04.2022 № 83-ФЗ) «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе МИД РФ»¹⁴.

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 (судимость в прокуратуре РФ). Срочными являются ограничения, имеющие заранее установленный срок действия, по истечении которого обстоятельства перестают быть ограничениями (на гражданской и муниципальной службе – признание гражданина не прошедшим военную службу по призыву, не имея на то законных оснований, в соответствии с заключением призывной комиссии – 10 лет со дня истечения срока, установленного для обжалования указанного заключения в призывную комиссию соответствующего субъекта РФ¹⁵). К краткосрочным относятся ограни-

¹² Так, гражданин, замещавший должность публичной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами РФ, 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.

¹³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228 ; Рос. газета. 2023. № 291.

¹⁴ Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс» (дата обращения: 10.01.2024).

¹⁵ Если указанное заключение и (или) решение призывной комиссии 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) реше-

чения, действующие в течение непродолжительного периода времени (неоднократно в течение года, предшествовавшего дню поступления на службу в органы внутренних дел, подвергался в судебном порядке административному наказанию за совершенные умышленно административные правонарушения).

Реформирование органов публичной власти, принцип стабильности государственной службы¹⁶ влияют и на ограничения для служащих. Согласно вступившему в силу с 1 января 2020 г. Федеральному закону от 1 октября 2019 г. № 328-ФЗ (ред. от 12.12.2023 № 565-ФЗ)¹⁷ «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в Федеральной службе судебных приставов России (ФССП) предусмотрено прохождение не только гражданской службы, но и государственной службы иных видов, посредством которой реализуются полномочия, свойственные право-

ния призывной комиссии по жалобе гражданина на указанное заключение не были нарушены.

¹⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 22 ноября 2011 г. № 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 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 49 (ч. 5). Ст. 7333 ; постановление Конституционного Суда РФ от 29 марта 2016 г. № 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» // Там же. 2016. № 14. Ст. 2043 ; постановление Конституционного Суда РФ от 22 ноября 2017 г. № 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» // Там же. 2017. № 49. Ст. 7529.

¹⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 40. 5488 ; 2023. № 51. Ст. 9138.

охранительным органам¹⁸, что отразилось и на предельном возрасте поступления на службу в этот орган на должности сотрудников тех лиц, которые ранее проходили в ФССП гражданскую службу. Так, предельный возраст поступления на службу в органы принудительного исполнения 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, – 63 года (ч. 1 ст. 92). 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 должности. Изменение внутри- и внешнеполитической ситуации, принятие в состав России новых субъектов РФ привели к появлению ограничений, которые будут действовать после истечения определенного периода времени. Согласно ч. 5 ст. 12.1 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» в период приостановления государственной службы¹⁹ ограничения, связанные с замещением должности государственной службы, установленные федеральным законом о виде государственной службы, которая приостанавливается, не применяются. Кроме того, предусмотренные законодательством РФ 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

¹⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июля 2023 г. № 38-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 части 1 статьи 14, пункта 4 части 4 статьи 17, пункта 7 части 3 статьи 80 и статьи 92 Федерального закона «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Р. М. Пахомова» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 29. Ст. 5499.

¹⁹ В связи с призывом государственного служащего на военную службу по мобилизации или заключением им контракта о прохождении военной службы либо заключением им контракта о добровольном содействии в выполнении задач, возложенных на Вооруженные силы РФ или войска национальной гвардии РФ.

принятия в Российскую Федерацию и образования нового субъекта РФ и до 1 января 2026 г.²⁰

Возможность правомерного отступления от ограничения позволяет выделять абсолютные ограничения, которые не могут быть преодолены ни при каких условиях; они однозначны, строго определены, постоянны, неизменны (недееспособность, наличие заболевания), и относительные, исключение из которых допустимо при наличии определенных законодательством оснований: ограничением для принятия и прохождения службы в ФСБ России является наличие зарегистрированного за пределами РФ права собственности на имущество, если это не обусловлено решением задач оперативно-служебной деятельности. Анализ служебного законодательства показывает, что большинство ограничений абсолютны, отступления от относительных ограничений вызваны в основном задачами оперативно-разыскной служебной деятельности, публичными интересами и объективной необходимостью, персонифицированы.

По такому основанию, как взаимодействие обстоятельств, выступающих ограничениями, с другими явлениями ограничения делятся на безусловные и дифференцированные. Дифференцированными ограничениями выступают обстоятельства, которые имеют силу только при наличии какого-либо условия. Так, 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 (признание недееспособным вступившим в законную силу решением суда).

²⁰ Согласно ч. 1 ст. 6 ФКЗ от 4 октября 2022 г. «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. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.01.2024).

Учитывая установленную законодательством взаимосвязь различных видов государственной службы между собой, государственной и муниципальной службы, которая обеспечивается, в том числе посредством установления ограничений при прохождении публичной службы, а также степени общности ограничений считаем возможным классифицировать их на общие, межотраслевые и специальные. Общие ограничения известны всем видам публичной службы, например, прекращение гражданства РФ. Межотраслевые ограничения свойственны нескольким видам публичной службы, как то лишение решением суда права занимать государственные должности государственной службы в течение определенного срока в прокуратуре РФ, таможенных органах, на контрактной военной службе. -

Специальные ограничения зависят от разных факторов, а именно: вида государственной службы (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); государственного органа как места прохождения службы (ограничения, установленные для принятия на государственную службу иных видов в Следственный комитет РФ, распространяются также при поступлении на гражданскую службу в СК РФ); 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), служебных обязанностей (согласно ч. 2 ст. 22 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 04.08.2023 № 440-ФЗ «О полиции»²¹) не допускается нанесение человеку ударов специальной палкой по голове, шее и др.).

²¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 900 ; 2023. № 32 (ч. 1). Ст. 6172.

В зависимости от критерия предмета (цели) правового регулирования ограничения могут быть разделены на предусмотренные служебным законодательством и иными нормативными правовыми актами. В первую очередь отметим конституционные по своей природе ограничения, установленные п. «т» ст. 71 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020)²², согласно которой в ведении РФ находится установление ограничений для замещения должностей государственной и муниципальной службы, в том числе ограничений, связанных с наличием гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего 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 антикоррупционные ограничения, значимость соблюдения которых подчеркивается Конституционным Судом РФ: «...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»²³.

В качестве примера иных ограничений можно привести ст. 15 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ (ред. от 04.08.2023 № 437-ФЗ) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»²⁴, согласно которой право гражданина РФ на выезд из

²² URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.01.2024).

²³ По делу о проверке конституционности подпункта «в» пункта 1 статьи 43 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина М. В. Бердникова : постановление Конституционного Суда РФ от 6 июня 2022 г. № 24-П// Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 25. Ст. 4392.

²⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 34. Ст. 4029; 2023. № 32 (ч. 1). Ст. 6169.

Российской Федерации может быть временно ограничено в случаях, если он в соответствии с законодательством РФ призван на военную службу или направлен на альтернативную гражданскую службу, – до окончания срока службы.

Устойчивость и преемственность исторического опыта дают основание выделять среди ограничений традиционные, давно известные служебному законодательству. Так, в Федеральном законе от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (утратил силу)²⁵ упоминались заболевание, близкое родство или свойство; и современные, введенные после принятия Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» и специальных служебных законов в связи с определенными внешними (например, присоединение к международным многосторонним антикоррупционным договорам – утрата доверия представителя нанимателя) и внутренними (например, 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.

Отдельную группу составляют новейшие ограничения, обусловленные последними кардинальными изменениями государственной политики во всех сферах жизнедеятельности. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 11 Федерального закона от 14 июля 2022 г. № 255-ФЗ (ред. от 24.07.2023 № 358-ФЗ) «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием»²⁶ 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.

Федеральный закон «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:

²⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 31. Ст. 2990; 2004. № 31. Ст. 3215.

²⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 29 (ч. II). Ст. 5222; 2023. № 31 (ч. III). Ст. 5784.

– закреплен минимальный возраст поступления на публичную службу, в абсолютном большинстве случаев – 18 лет, с возможностью как уменьшения (моложе 18 лет для лиц, зачисляемых в образовательную организацию высшего образования для обучения по очной форме в должности курсанта, слушателя, что является поступлением на службу в органы внутренних дел, уголовно-исполнительной системы, в федеральную противопожарную службу), так и увеличения (для прокуроров субъектов РФ – не моложе 30 лет). Иногда возраст в виде «цифрового значения» не указывается, но достижение 18 лет вытекает из требования о наличии высшего образования (в Следственном комитете РФ, прокуратуре РФ);

– ограничен максимальный возраст поступления на военную службу и государственную службу иных видов в органы: внутренних дел, принудительного исполнения, уголовно-исполнительной системы; в федеральную противопожарную службу (например, в органах внутренних дел – 35 лет для должностей рядового и младшего начальствующего состава). Подобных ограничений нет на гражданской службе, государственной службе иных видов в прокуратуре РФ, Следственном комитете РФ, таможенных органах. Отдельное место занимает муниципальная служба, на которой максимальный возраст поступления равен предельному возрасту замещения должности муниципальной службы – 65 лет;

– предусмотрен предельный возраст пребывания на службе, зависящий от разных обстоятельств: специального / воинского звания (на федеральной противопожарной службе для полковника внутренней службы – 55 лет); пола (для военнослужащих женского пола – 45 лет); особенностей профессиональной деятельности (в органах внутренних дел для сотрудника, имеющего ученую степень доктора наук и замещающего должность в образовательной или научной организации соответствующего органа, – 65 лет); порядка назначения на должность (для прокурорских работников, назначаемых Президентом РФ или по его представлению, – 70 лет); государственного органа (для военнослужащих Службы внешней разведки РФ, имеющих воинские звания генерала армии, адмирала флота, – 60 лет, тогда как в Минобороны РФ – 65 лет). Предельный возраст не обусловлен какими-либо факторами на гражданской и муниципальной службе.

Отметим единообразие в отношении максимального предельного возраста (65 лет) на всех видах публичной службы с возможностью его продления руководителем соответствующего органа с согласия служащего, соответствующего требованиям к состоянию здоровья.

По нашему мнению, классификация ограничений содействует выработке системного подхода к исследованию императивных начал на публичной службе. Изучение 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. Исследование ограничений для публичных служащих и осмысление их видового разнообразия позволяет делать 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.

Библиографический список

Батаев С. В. Категории муниципальных должностей. Ограничения, связанные с муниципальной службой // Polish Journal of Science. 2020. № 28. С. 35–37.

Бояркин Д. В. К вопросу об отдельных коллизиях при ограничении права граждан, связанных с гражданской службой // Юридическая наука и практика : альманах научных трудов Самарского юридического института ФСИН России. Самара, 2018. Т. 6, ч. 1. С. 51–54.

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.

Григорьев И. В. Ограничения конституционных прав и свобод граждан, проходящих военную службу по контракту // Современное право. 2008. № 2. С. 25–27.

Гришковец А. А. Медицинские ограничения, связанные с государственной гражданской службой : опыт современной России // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 3.1. С. 144–157.

Гришковец А. А. Правовое регулирование государственной службы // Журнал российского права. 1998. № 7. С. 24–36.

Каюшников 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.

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.

Козбаненко В. А. Правовое обеспечение статуса государственных и муниципальных служащих : общее и особенное // *Государство и право*. 2003. № 1. С. 13–24.

Колесников А. В. Непогашенная судимость как ограничение на государственную гражданскую и муниципальную службу // *Вестник Саратов. гос. юрид. академии*. 2022. № 5 (148). С. 142–148.

Куянова А. Р. Правовые ограничения и запреты, связанные со службой в органах внутренних дел // *Законодательство и практика*. 2017. № 2. С. 49–52.

Медведева Д. О. Соотношение запретов и ограничений, связанных с государственной гражданской службой // *NovaUm.Ru*. 2020. № 28. С. 267–268.

Нагорных Р. В. Ограничения и запреты в системе государственной службы в правоохранительных органах // *Вестник Том. гос. ун-та*. 2019. № 447. С. 241–246.

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.

Онищенко О. Н. Ограничение на государственной гражданской службе РФ, связанное с судимостью // *Будущее науки – 2015 : сб. науч. ст. 3-й Междунар. молодежной науч. конф. Курск*, 2015. Т. 2. С. 18–21.

Охотский Е. В. Правовой статус государственного служащего РФ // *Государство и право*. 2003. № 9. С. 17–26.

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.

Садовский Е. А. Понятие запретов и ограничений на государственной службе // *NovaUm.Ru*. 2016. № 4. С. 87–89.

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.

Спектор Е. И., Севальнев В. В., Матулис С. Н. Запреты и ограничения в праве и коррупция // *Журнал российского права*. 2014. № 10. С. 158–167.

Стариков Ю. Н. Служебное право : учебник. М. : БЕК, 1996. 698 с.

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. № 6 (154). С. 259–279.

Хазов И. О., Бояркин Д. В. Ограничения и запреты на государственной гражданской службе // *Наука молодых – будущее России : сб. науч. ст. 4-й Междунар. науч. конф. перспективных разработок молодых ученых (Курск, 10–11 декабря 2019 г.)*. Курск, 2019. Т. 4. С. 235–238.

References

Bataev S. V. Categories of municipal positions. Limitations related to municipal service // *Polish Journal of Science*. 2020. No. 28. P. 35–37.

Boyarkin D. V. On the issue of individual conflicts when restricting the rights of citizens associated with the civil service // *Legal science and practice : an almanac of scientific works of the Samara Law Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia*. 2018. Vol. 6, part 1. P. 51–54.

Grigoriev I. V. Restrictions on the constitutional rights and freedoms of citizens performing military service under a contract // *Modern law*. 2008. No. 2. P. 25–27.

Grishkovets A. A. Legal regulation of public service // *Journal of Russian Law*. 1998. No. 7. P. 24–36.

Grishkovets A. A. Medical restrictions on state civil service: experience of modern Russian // *Legal policy and legal life*. 2021. No. 3.1. P. 144–157.

Kayushnikova Yu. E., Omelchenko T. A. Prohibitions and restrictions in public service : issues of bringing to responsibility // *Agrarian and land law*. 2022. No. 12 (216). P. 87–90.

Khazov I. O., Boyarkin D. V. Duties, restrictions and prohibitions in the civil service as anti-corruption mechanisms // *Science of the Young – the Future of Russia : collection. scientific Art. 4th Int. scientific conf. promising developments of young scientists. Kursk, December 10–11, 2019. Kursk*, 2019. Vol. 4. P. 235–238.

Kolesnikov A. V. Outstanding conviction as a restriction on civil and municipal service // *Bulletin of the Saratov State Legal Academy*. 2022. No. 5 (148). P. 142–148.

Kovaleva A. I., Mikhailov O. V. Anti-corruption requirements and restrictions in the municipal service // *Russian science and education today : problems and prospects*. 2022. No. 2 (44). P. 61–64.

Kozbanenko V. A. Legal support for the status of state and municipal employees : general and special // *State and Law*. 2003. No. 1. P. 13–24.

Kuyanova A. R. Legal restrictions and prohibitions related to service in internal affairs bodies // Legislation and practice. 2017. No. 2. P. 49–52.

Medvedeva D. O. Correlation of prohibitions and restrictions associated with the state civil service // NovaUm.Ru. 2020. No. 28. P. 267–268.

Nagornyykh R. V. Restrictions and limitations in the system of public service in law enforcement // Bulletin of Tomsk State University. 2019. No. 447. P. 241–246.

Okhotsky E. V. Legal status of a civil servant of the Russian Federation // State and Law. 2003. No. 9. P. 17–26.

Olsheskiy A. V., Schkola O. V. Legislative restrictions for service in the internal affairs bodies of the Russian Federation : types and classification // Bulletin of Economic Security. 2022. No. 4. P. 143–152.

Onishchenko O. N. Restrictions on the state civil service of the Russian Federation associated with a criminal record // Future of Science – 2015 : collection of scientific articles of the 3rd International Youth Scientific Conference. Kursk, 2015. Vol. 2. P. 18–21.

Roganov S. A., Semenova I. V. Individual prohibitions and restrictions on the rights of military person-

nel serving under a contract // Military Law. 2021. No. 2 (66). P. 187–193.

Sadovsky E. A. The concept of prohibitions and restrictions in the public service // NovaUm.Ru. 2016. No. 4. P. 87–89.

Sergun P. P., Bobrov A. M. Optimization of restrictions when entering other types of civil service as a factor in combating corruption // Legal culture. 2019. No. 3 (38). P. 30–37.

Spektor E. I., Sevalnev V. V., Matulis S. N. Prohibitions and restrictions in law and corruption // Journal of Russian Law. 2014. No. 10. P. 158–167.

Starilov Yu. N. Service law : textbook. Moscow : BEK Publ., 1996. 698 p.

Utkina V. V., Gasparyan S. A. Restrictions for young women to enter the civil service in the Russian Federation (based on an experiment) // Monitoring of public opinion. 2019. No. 6 (154). P. 259–279.

Vorontsov S. A. On the effectiveness of anti-corruption prohibitions and restrictions in state civil and military service // Science and education : economy and economics; entrepreneurship; law and management. 2019. No. 3 (106). P. 87–92.

Дальневосточный федеральный университет
Хабидулина О. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права

E-mail: khabibulina.ov@dvfu.ru

Поступила в редакцию: 28.09.2023

Для цитирования:

Хабидулина О. В. К вопросу о видах ограничений для публичных служащих в Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 1 (56). С. 140–149. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/140-149>.

Far Eastern Federal University
Khabibulina O. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor Constitutional and Administrative Law Department

E-mail: khabibulina.ov@dvfu.ru

Received: 28.09.2023

For citation:

Khabibulina O. V. On the types of restrictions for public servants in the Russian Federation // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 1 (56). P. 140–149. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/140-149>.