НОРМЫ И ПРАВИЛА

DOI: 10.22394/2070-8378-2020-22-4-6-16

Предполагаемые изменения законодательства о государственной службе в связи со вступлением в силу Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации

СЕРГЕЙ ВЛАДИМИРОВИЧ ПЧЕЛИНЦЕВ, доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации, действительный государственный советник Российской Федерации 1-го класса (Российская Федерация). E-mail: pa-journal-igsu@ranepa.ru

НАТАЛИЯ МИХАЙЛОВНА ИСАЕВА, кандидат юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации, действительный государственный советник Российской Федерации 3-го класса (Российская Федерация). E-mail: pa-journal-igsu@ranepa.ru

Аннотация: С 4 июля 2020 года вступили в силу положения Конституции Российской Федерации, предусмотренные статьей 1 Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». В связи с этим требуется значительная работа по совершенствованию федерального законодательства в целях приведения его в соответствие с Конституцией Российской Федерации. Необходимо внести изменения в целый ряд законодательных актов Российской Федерации, определяющих статус лиц, замещающих государственные должности, включая федеральные конституционные законы. Так, в Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» потребуется, как представляется, внесение целого ряда изменений. Прежде всего необходимо уточнить обязанности государственного гражданского служащего, связанные с наличием (приобретением) гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Предусмотренные новыми положениями Конституции Российской Федерации ограничения для государственных служащих нуждаются в оперативной инкорпорации в законодательство Российской Федерации о государственной службе Российской Федерации.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, государственная гражданская служба, основные законодательные акты, законодательные инициативы, совершенствование федерального законодательства, дипломатическая служба, ограничения для государственных служащих

Статья поступила в редакцию 30 июля 2020 года.

Пчелинцев С.В., Исаева Н.М. Предполагаемые изменения законодательства о государственной службе в связи со вступлением в силу Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации. *Государственная служба*. 2020. № 4. С. 6–16.

ANTICIPATED LEGISLATIVE CHANGES IN STATE CIVIL SERVICE IN CONNECTION WITH COMING INTO FORCE OF THE LAW OF THE RUSSIAN FEDERATION ON THE AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION

SERGEY V. PCHELINTSEV, Dr. Sci. (Law), Honored Lawyer of the Russian Federation, Full State Adviser of the Russian Federation, 1st Class (Russian Federation). E-mail: pa-journal-igsu@ranepa.ru

NATALIA M. ISAYEVA, PhD in law, Honored Lawyer of the Russian Federation, Full State Adviser of the Russian Federation, 3rd class (Russian Federation). E-mail: pa-journal-igsu@ranepa.ru

Abstract: On July 4, 2020, the provisions of the Constitution of the Russian Federation, provided for in Article 1 of the Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation No. 1-FKZ of March 14, 2020, «On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public authorities» came into force. In this regard, it is important to improve federal legislation in order to bring it in line with the Constitution of the Russian Federation. It is necessary to amend a number of legislative acts of the Russian Federation defining the status of persons holding public office, including federal constitutional laws. For example, Federal law No. 79-FZ of 27 July 2004 “On the state civil service of the Russian Federation” appears to require a number of changes. First of all, it is necessary to clarify the duties of a state civil servant related to the presence (acquisition) of citizenship of a foreign state or a residence permit or other document confirming the right to permanent residence of a citizen of the Russian Federation on the territory of a foreign state. The restrictions provided for by the new provisions of the Constitution of the Russian Federation for civil servants need to be promptly incorporated into the legislation of the Russian Federation on the civil service of the Russian Federation.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, state civil service, main legislative acts, legislative initiatives, improvement of federal legislation, diplomatic service, restrictions for civil servants

The article was received on July 30, 2020.

Pchelintsev S.V., Isaeva N.M. Alleged changes in the legislation on civil service in connection with the coming into force of the Law of the Russian Federation on an amendment to the Constitution of the Russian Federation. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2020. № 4. P. 6–16.

1. Введение. Основания постановки вопроса об изменениях законодательства Российской Федерации о государственной службе

С 4 июля 2020 года в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 3 июля 2020 года № 445 «Об официальном опубликовании Конституции Российской Федерации с внесенными в нее поправками», статьей 3 Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» и Постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 3 июля 2020 года № 256/1888-7 «О результатах общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации» вступили в силу положения Конституции Российской Федерации, предусмотренные статьей 1 Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (далее – Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации).

В связи с этим первоочередной задачей нормотворческой деятельности в области законодательства о государственной службы становится подготовка законодательных инициатив, основанных на новых положениях Конституции Российской Федерации.

Пунктом «е» части 6 статьи 1 Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации пункт «т» статьи 71 Конституции Российской Федерации изложен в новой редакции.

В соответствии с этой редакцией пункта «т» части первой статьи 71 Конституции Российской Федерации к ведению Российской Федерации отнесена не только федеральная государственная служба, но и установление ограничений для замещения государственных и муниципальных должностей, 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 Российской Федерации 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 Российской Федерации.

Следует отметить, что концептуально подход, связанный с введением названных ограничений, принципиально распространен поправкой к Конституции Российской Федерации как на государственных служащих, так и на лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и государственные должности субъектов Российской Федерации, включая:

- высших должностных лиц субъекта Российской Федерации (руководителей высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) (часть 3 статьи 77 Конституции Российской Федерации);
- сенаторов Российской Федерации (часть 4 статьи 95 Конституции Российской Федерации);
- депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (часть 1 статьи 97 Конституции Российской Федерации);
- Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (пункт «е» части 1 статьи 103 Конституции Российской Федерации);
- Председателя Правительства Российской Федерации (часть 4 статьи 110 Конституции Российской Федерации);
- Заместителей Председателя Правительства Российской Федерации (часть 4 статьи 110 Конституции Российской Федерации);
- федеральных министров (часть 4 статьи 110 Конституции Российской Федерации);
- судей (статья 119 Конституции Российской Федерации);
- прокуроров (статья 129 Конституции Российской Федерации).

Названные ограничения распространены также:

- на руководителей федеральных государственных органов (часть 5 статьи 78 Конституции Российской Федерации), часть из которых относится к лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации (например, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Генеральный директор Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации), а некоторые являются федеральными государственными служащими (например, Руководитель Администрации Президента Российской Федерации);
- на не являющихся федеральными министрами иных руководителей федеральных органов исполнительной власти (часть 4 статьи 110 Конституции Российской Федерации), которые замещают должности федеральной государственной службы.

Проектируемые изменения основных законодательных актов Российской Федерации

Вышеназванные и взаимосвязанные с ними конституционные новеллы потребуют значительной работы по совершенствованию федерального законодательства в целях приведения его в соответствие с Конституцией Российской Федерации.

Так, потребуется внести изменения в целый ряд законодательных актов Российской Федерации, определяющих статус лиц, замещающих государственные должности, включая федеральные конституционные законы «О Правительстве Российской Федерации», «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», «О Конституционном Суде Российс-

кой Федерации», «О Верховном Суде Российской Федерации», федеральные законы «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О статусе судей в Российской Федерации», а также в федеральные законы, определяющие статус федеральных государственных служащих.

Эта работа уже оперативно начата формальным внесением первой законодательной инициативы по реализации одного из новых положений Конституции Российской Федерации. Так, сенаторами Российской Федерации внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект Федерального закона № 911181-7 «О внесении изменений в статьи 2 и 4 Федерального закона «О Чрезвычайном и Полномочном После Российской Федерации в иностранном государстве и Постоянном представителе (представителе, постоянном наблюдателе) Российской Федерации при международной организации (в иностранном государстве)»», которым предусматривается введение вышеназванных ограничений для Чрезвычайных и Полномочных Послов Российской Федерации в иностранном государстве и Постоянных представителей (представителей, постоянных наблюдателей) Российской Федерации при международной организации (в иностранном государстве). Законопроект в июле 2020 года уже получил положительную оценку Правительства Российской Федерации и имеет перспективы быть принятым Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении уже осенью 2020 года.

Дальнейшие предполагаемые меры палат Федерального Собрания Российской Федерации в данном направлении обсуждены на проведенном 9 июля 2020 года с участием представителей Правительства Российской Федерации заседании Президиума Совета законодателей под руководством председателей палат Федерального Собрания Российской Федерации В.И. Матвиенко и В.В. Володина.

2. Предполагаемые изменения законодательства о государственной гражданской службе Российской Федерации

В Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» потребуется, как представляется, внесение целого ряда изменений.

Прежде всего, в пункте 10 части 1 статьи 15 «Основные обязанности гражданского служащего» необходимо уточнить обязанности государственного гражданского служащего (далее – гражданский служащий), связанные с наличием (приобретением) гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, поскольку в редакции этой нормы закреплена лишь обязанность гражданского служащего сообщать о выходе из гражданства Российской Федерации или о приобретении гражданства другого государства в день выхода из гражданства Российской Федерации или в день приобретения гражданства другого государства.

Названные обязанности могут быть дополнены указанием на то, что сообщать данные сведения следует представителю нанимателя, а также могут быть внесены уточнения в сроки реализации этой обязанности.

Так, некоторыми федеральными законами об иных видах государственной службы предусмотрена обязанность государственного служащего сообщить непосредственному руководителю (начальнику) о подаче заявления о выходе из гражданства Российской Федерации в день подачи заявления, а также сообщить непосредственному руководителю (начальнику) о выходе из гражданства Российской Федерации или о приобретении гражданства (подданства) иностранного государства в день выхода из гражданства Российской Федерации или в день приобретения гражданства (подданства) иностранного государства.

Такая норма содержится, например, в пункте 10 части 1 статьи 12 Федерального закона от 1 октября 2019 года № 328-ФЗ «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Кроме того, в пункте 10 части 1 статьи 12 Федерального закона от 23 мая 2016 года № 141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусмотрена обязанность сообщить непосредственному руководителю (начальнику) о подаче заявления о приобретении гражданства (подданства) иностранного государства в день подачи заявления.

Данные нормы, как представляется, могут быть учтены при внесении изменений в статью 15 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

В пунктах 6 и 7 части 1 статьи 16 указанного Федерального закона с учетом новых конституционных положений требуется расширить и детализировать ограничения, связанные с государственной гражданской службой. В частности, данными нормами предусмотрены невозможность для гражданина быть принятым на государственную гражданскую службу и невозможность для гражданского служащего находиться на государственной гражданской службе в случае:

- выхода из гражданства Российской Федерации или приобретения гражданства другого государства;
- наличия гражданства другого государства (других государств), если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации.

Данные нормы требуется дополнить указанием на

наличие (приобретение) вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства в качестве обстоятельства, которое, наряду с наличием (приобретением) гражданства иностранного государства, является ограничением для замещения должностей государственной службы (пункт «т» статьи 71 Конституции Российской Федерации).

В Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» представляется необходимым также с учетом вышеназванных обстоятельств расширить и детализировать основание прекращения служебного контракта с гражданским служащим, сформулированное как «выход гражданского служащего из гражданства Российской Федерации» (пункт 12 части 1 статьи 33 «Общие основания прекращения служебного контракта, освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы»). В частности, следует дополнить эту норму указанием на приобретение гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Важно отметить, что данное дополнение позволит также снять имеющуюся несогласованность между пунктом 12 части 1 статьи 33 и статьей 41 указанного Федерального закона.

Корректировки, по нашему мнению, потребует также статья 41 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». В этой статье представляется необходимым изложить в новой редакции наименование статьи («Расторжение служебного контракта в связи с выходом гражданского служащего из гражданства Российской Федерации»), поскольку оно не отражает все ее содержание, а также часть 2, которую следует дополнить указанием на приобретение вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

В то же время предусмотренные новыми положениями Конституции Российской Федерации ограничения, связанные с открытием и наличием счетов (вкладов), хранением наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, в целом уже предусмотрены в указанном Федеральном законе для гражданских служащих.

Так, в части 1 статьи 17 «Запреты, связанные с гражданской службой» указано, что в связи с прохождением гражданской службы гражданскому служащему, его супруге (супругу) и несовершеннолетним детям запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами».

Кроме того, пунктом 6 части 1 статьи 59 установлено, что гражданский служащий подлежит увольнению в связи с утратой доверия в случае нарушения им, его супругой (супругом) и несовершеннолетними детьми запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

Также следует отметить, что одной из разновидностей федеральной государственной гражданской службы является дипломатическая служба. Правовые и организационные особенности прохождения такой службы определены в Федеральном законе от 27 июля 2010 года № 205-ФЗ «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации».

В статье 4 этого Федерального закона указаны ограничения, связанные с поступлением на дипломатическую службу и ее прохождением. В частности, определено, что гражданин не может быть принят на дипломатическую службу в качестве дипломатического работника, а дипломатический работник не может находиться на дипломатической службе в случаях, установленных статьей 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а также в случае наличия гражданства другого государства или отсутствия гражданства Российской Федерации у его супруги (супруга), либо выхода из гражданства Российской Федерации его супруги (супруга), либо приобретения гражданства другого государства его супругой (супругом).

При этом дипломатическими работниками считаются федеральные государственные гражданские служащие, исполняющие функции дипломатического характера и замещающие должности федеральной государственной гражданской службы, по которым предусмотрено присвоение дипломатических рангов.

С учетом характера указанных функций, возможно, что в статью 4 названного Федерального закона потребуется внести дополнения в части указания вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

3. Проектируемые изменения законодательных актов Российской Федерации по вопросам прохождения государственной службы специальных видов

Отнесенные статьей 71 Конституции Российской Федерации к ведению Российской Федерации ограничения при прохождении федеральной государственной службы, связанные с наличием гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, а также ограничения, связанные с открытием и наличием счетов (вкладов), хранением наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, должны быть закреплены (либо уточнены и детализированы) также в федеральных законах, регламентирующих прохождение государственной службы в федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, и некоторых иных органах.

В недавно вступившем в силу **Федеральном законе от 1 октября 2019 года № 328-ФЗ «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»** довольно много норм, связанных с вопросами гражданства.

Так, в пунктах 10 и 11 части 1 статьи 12 к числу служебных обязанностей сотрудника отнесены обязанность сообщать непосредственному руководителю (начальнику) о подаче заявления о выходе из гражданства Российской Федерации в день подачи заявления, а также о выходе из гражданства Российской Федерации или приобретении гражданства (подданства) иностранного государства в день выхода из гражданства Российской Федерации или в день приобретения гражданства (подданства) иностранного государства.

При этом в пунктах 7 и 8 части 1 статьи 14 «Ограничения и запреты, связанные со службой в органах принудительного исполнения» установлено, что сотрудник не может находиться на службе в органах принудительного исполнения в случая выхода из гражданства Российской Федерации, приобретения или наличия гражданства (подданства) иностранного государства, наличия вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина на территории иностранного государства.

В пункте 1 части 4 статьи 17 «Право поступления на службу в органы принудительного исполнения» предусмотрено, что гражданин не может быть принят на службу в органы принудительного исполнения в случае, если он имеет вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина на территории иностранного государства. Согласно пункту 4 части 3 статьи 80 «Основания прекращения или расторжения контракта», контракт подлежит расторжению, а сотрудник – увольнению со службы в органах принудительного исполнения в связи с прекращением гражданства Российской Федерации или приобретением гражданства (подданства) иностранного государства.

Таким образом, в указанном Федеральном законе, в отличие от Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», имеются упоминания наличия вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина на территории иностранного государства. В связи с этим в данный Федеральный закон, возможно, потребуется внести незначительные изменения в части ограничений, связанных с наличием гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Следует также отметить наличие в этом Федеральном законе нормы об увольнении сотрудника в связи с утратой доверия в случае нарушения им, его супругой (супругом) и несовершеннолетними детьми в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 7 мая 2013 года № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами», запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами (пункт 6 части 1 статьи 81 «Увольнение в связи с утратой доверия»).

С учетом этой нормы в данной части Федеральный закон «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» может не потребовать изменений, что заслуживает отдельного обсуждения.

Федеральные законы от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и от 19 июля 2018 года № 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений

в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» в части рассматриваемых вопросов почти полностью совпадают с Федеральным законом от 1 октября 2019 года № 328-ФЗ «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Так, согласно первому из указанных федеральных законов, сотрудник органов внутренних дел обязан сообщить непосредственному руководителю (начальнику) о подаче заявления о выходе из гражданства Российской Федерации в день подачи заявления, а также о выходе из гражданства Российской Федерации или о приобретении гражданства (подданства) иностранного государства в день выхода из гражданства Российской Федерации или в день приобретения гражданства (подданства) иностранного государства (пункты 10 и 11 части 1 статьи 12 «Основные обязанности сотрудника органов внутренних дел»).

При этом сотрудник органов внутренних дел не может находиться на службе в случаях выхода из гражданства Российской Федерации либо приобретения или наличия гражданства (подданства) иностранного государства (пункты 7 и 8 части 1 статьи 14 «Ограничения, обязанности и запреты, связанные со службой в органах внутренних дел»), а пунктом 1 части 5 статьи 17 установлено, что гражданин не может быть принят на службу в органы внутренних дел, если он имеет вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на его постоянное проживание на территории иностранного государства.

Прекращение гражданства Российской Федерации или приобретение гражданства (подданства) иностранного государства являются основаниями для расторжения контракта и увольнения сотрудника органов внутренних дел со службы в органах внутренних дел (пункт 4 части 3 статьи 82 «Основания прекращения или расторжения контракта»).

Федеральный закон от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» также предусматривает увольнение в связи с утратой доверия сотрудника органов внутренних дел в случае нарушения этим сотрудником, его супругой (супругом) и несовершеннолетними детьми запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 7 мая 2013 года № 79-ФЗ (пункт 6 части 1 статьи 82 «Увольнение в связи с утратой доверия»).

Федеральный закон от 19 июля 2018 года № 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»» содержит такие же нормы, включая пункты 10 и 11 части 1 статьи 12 «Служебные обязанности сотрудника», пункты 7 и 8 части 1 статьи 14 «Ограничения и запреты, связанные со службой в уголовно-исполнительной системе», пункт 1 части 5 статьи 17 «Право поступления на службу в уголовно-исполнительной системе», пункт 4 части 3 статьи 84 «Основания прекращения или расторжения контракта», пункт 6 части 1 статьи 85 «Увольнение в связи с утратой доверия».

Федеральный закон «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» содержит аналогичные нормы (пункты 10 и 11 статьи 12 «Основные обязанности сотрудника федеральной противопожарной службы», пункты 7 и 8 части 1 статьи 14 «Ограничения, запреты и обязанности, связанные со службой в федеральной противопожарной службе», пункт 4 части 3 статьи 83 «Основания прекращения или расторжения контракта» и пункт 6 части 1 статьи 84 «Увольнение сотрудника федеральной противопожарной службы в связи с утратой доверия»).

При этом данный Федеральный закон, в отличие от трех вышеописанных законов, предусматривает обязанность сотрудника федеральной противопожарной службы сообщить непосредственному руководителю (начальнику) о подаче заявления о приобретении гражданства (подданства) иностранного государства в день подачи такого заявления, а также не содержит нормы о том, что сотрудник не может быть принят на службу, если он имеет вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на его постоянное проживание на территории иностранного государства. В этой связи представляется возможным рассмотреть вопрос об унификации этих норм во всех четырех вышеуказанных федеральных законах, что, впрочем, также следует обсудить на комплексной основе.

Следует также отметить, что составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел является полиция, в связи с чем обязанности сотрудника полиции определяются Федеральным законом от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Вместе с тем в **Федеральном законе от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции»** в пункте 11 части 1 статьи 27 «Основные обязанности сотрудника полиции» продублирована обязанность

сотрудника полиции сообщать о выходе из гражданства Российской Федерации или о приобретении гражданства (подданства) иностранного государства в день выхода из гражданства Российской Федерации или в день приобретения гражданства (подданства) иностранного государства. В связи с этим не исключается, что данная норма также может быть скорректирована с учетом вышеуказанных соображений.

Отдельно следует отметить, что в целом не требует корректировки **Федеральный закон от 17 декабря 1994 года № 67-ФЗ «О федеральной фельдъегерской связи»,** поскольку статьей 9 «Правовое положение сотрудника органов федеральной фельдъегерской связи» этого Федерального закона определено, что на лиц начальствующего состава органов федеральной фельдъегерской связи и федеральных государственных гражданских служащих органов федеральной фельдъегерской связи распространяются ограничения, обязанности и запреты, установленные законодательством Российской Федерации для сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации и федеральных государственных гражданских служащих.

В Федеральном законе от 21 июля 1997 года № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» вопрос, связанный с наличием гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, в полной мере не урегулирован.

В этом Федеральном законе имеется норма о том, что сотрудник таможенного органа может быть уволен со службы в таможенных органах в связи с прекращением гражданства Российской Федерации (подпункт 13 пункта 2 статьи 48). Следует отметить, что в этой норме указано лишь на возможность увольнения сотрудника, в то время как другие федеральные законы предусматривают, что служащий подлежит увольнению в случае прекращения гражданства Российской Федерации.

С учетом этого, по всей видимости, потребуется внести изменение как в указанную норму, так и в некоторые иные положения Федерального закона «О службе в таможенных органах Российской Федерации». В частности, может быть предложено дополнить этот Закон бланкетными нормами, отсылающими к соответствующим положениям Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», касающимся вопросов гражданства (подданства) иностранного государства, наличия вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства (после внесения изменений в этот Федеральный закон).

В Федеральном законе «О службе в таможенных органах Российской Федерации» имеется также статья 29 «Увольнение в связи с утратой доверия», которой установлено, что сотрудник таможенных органов подлежит увольнению в связи с утратой доверия при нарушения сотрудником, его супругой (супругом) и несовершеннолетними детьми в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами», запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами. Таким образом, в этой части указанный Федеральный закон, на наш взгляд, не требует изменений.

В Федеральном законе от 3 апреля 1995 года № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» имеются нормы, устанавливающие ограничения для замещения должностей сотрудников органов Федеральной службы безопасности по признаку гражданства и наличия вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства. Так, согласно части 2 статьи 16 этого Федерального закона, сотрудником органов Федеральной службы безопасности может быть гражданин Российской Федерации, не имеющий гражданства (подданства) иностранного государства.

Кроме того, пунктом «а» части 3 статьи 16 определено, что граждане Российской Федерации не могут быть приняты на службу или на работу в органы Федеральной службы безопасности, а военнослужащие и гражданский персонал органов Федеральной службы безопасности могут быть уволены со службы или с работы в случае наличия вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства.

Принимая во внимание также то, что правовой статус военнослужащих и федеральных государственных гражданских служащих, которыми комплектуются органы Федеральной службы безопасности, определяются специальными федеральными законами, содержащими детализированные положения об ограничениях для замещения должностей (в том числе по признаку гражданства), вопрос о возможном внесении изменений в Федеральный закон «О федеральной службе безопасности» (включая и их объем) нуждается в дополнительном обсуждении.

Это относится также к статусу сотрудника органа внешней разведки Российской Федерации, которым,

в соответствии со статьей 17 **Федерального закона от 10 января 1996 года № 5-ФЗ «О внешней разведке»**, может быть гражданин Российской Федерации, не имеющий гражданства (подданства) иностранного государства и способный по своим профессиональным и личным качествам, возрасту, образованию и состоянию здоровья выполнять возложенные на него обязанности.

Следует также отметить, что статьей 16 Федерального закона «О федеральной службе безопасности» сотрудникам органов Федеральной службы безопасности, их супругам и несовершеннолетним детям запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами, если это не обусловлено решением задач оперативно-служебной деятельности. При этом наличие последнего условия является специфичным для данного вида службы.

Аналогичным образом указанный запрет введен для военнослужащих и государственных гражданских служащих органов внешней разведки Российской Федерации, для которых статьей 17 Федерального закона «О внешней разведке» установлено, что этим служащим, их супругам и несовершеннолетним детям запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами, если это не обусловлено решением задач разведывательной деятельности. Представляется, что данный запрет также введен со специфическим условием, вытекающим из характера соответствующей деятельности.

Нормы, касающиеся ограничений, связанных с гражданством, содержатся также в статье 18 **Федерального закона от 27 мая 1996 года № 57-ФЗ «О государственной охране»**. Этой статьей предусмотрено, что органы государственной охраны комплектуются военнослужащими и гражданским персоналом (федеральными государственными гражданскими служащими и работниками) из числа граждан Российской Федерации, не имеющих гражданства (подданства) иностранного государства.

Частью 5 этой статьи установлено также, что граждане Российской Федерации не могут быть приняты на военную службу, федеральную государственную гражданскую службу или на работу в органы государственной охраны, а военнослужащие и гражданский персонал органов государственной охраны могут быть уволены со службы или с работы не только в случае выхода из гражданства Российской Федерации или приобретения гражданства другого государства, но и наличия вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства.

Таким образом, в данный Закон, как представляется, изменения могут не вноситься.

В Федеральный закон от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» требуется внести больше изменений, чем в другие рассмотренные федеральные законы. Это связано с тем, что статья 129 Конституции Российской Федерации, являющаяся для прокуратуры основополагающей с точки зрения ее полномочий и организации деятельности, изложена в Законе Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» в новой редакции.

Так, в части 2 статьи 129 Конституции Российской Федерации указано, что прокурорами могут быть граждане Российской Федерации, не имеющие гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Прокурорам в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.

Кроме того, указанной статьей Конституции Российской Федерации изменен порядок назначения на должность и освобождения от должности целого ряда прокуроров, а также предусмотрена возможность федеральным законом изменить указанный порядок для иных прокуроров.

Все эти вопросы предполагают внесение комплексных изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации». Следует отметить, что в этом Федеральном законе имеются положения, связанные с вопросами гражданства.

Так, частью 2 статьи 40 «Требования, предъявляемые к лицам, назначаемым на должности прокуроров» определено, что лицо не может быть принято на службу в органы и организации прокуратуры и находиться на указанной службе, если оно имеет гражданство иностранного государства.

Согласно пунктам «б» и «г» части 1 статьи 43 «Прекращение службы в органах и организациях прокуратуры», прокурорский работник может быть уволен в связи с выходом в отставку и по инициативе руководителя органа или организации прокуратуры:

- в случае прекращения гражданства Российской Федерации;
- в случае несоблюдения ограничений и неисполнения обязанностей, связанных со службой, а также возникновения других обстоятельств,

предусмотренных статьями 16 и 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

При этом к числу обстоятельств, указанных в статье 16 названного Федерального закона, относятся выход из гражданства Российской Федерации или приобретение гражданства другого государства, а также наличие гражданства другого государства (других государств), если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации.

Таким образом, данные нормы необходимо дополнить указанием на то, что наличие вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, исключает возможность быть прокурором. Кроме того, относительно пунктов «б» и «г» части 1 статьи 43 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» особо следует отметить, что прокурорский работник в предусмотренных этими пунктами случаях не «может быть уволен», как указано в статье 43, а подлежит увольнению, в связи с чем в эту статью Закона возможно внесение соответствующих корректив.

В части 1 статьи 41 «Увольнение в связи с утратой доверия» предусмотрено, что работник в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, регламентирующим вопросы прохождения службы в органах прокуратуры, подлежит увольнению в связи с утратой доверия в случае нарушения работником, его супругой (супругом) и несовершеннолетними детьми в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами», запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

Таким образом, в данной части этот Федеральный закон не требует изменений. В то же время с учетом необходимости комплексных изменений и дополнений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» может быть предложено рассмотрение возможности изложения отдельных разделов (раздела) этого Закона в новой редакции.

Федеральный закон от 28 декабря 2010 года № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» также необходимо дополнить указанием на то, что наличие вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, исключает возможность быть сотрудником Следственного комитета Российской Федерации.

Отмечаем, что в этом Федеральном законе довольно много норм, связанных с ограничениями для сотрудников по признаку гражданства. Так, в пунктах 6 и 7 части 4 статьи 16 «Требования, предъявляемые к гражданам Российской Федерации, принимаемым на службу в Следственный комитет» указано, что гражданин не может быть принят на службу в Следственный комитет, если он вышел из гражданства Российской Федерации либо имеет гражданство другого государства (других государств), если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации.

Пунктом 2 части 2 статьи 30 «Увольнение со службы в Следственном комитете» установлено, что сотрудник Следственного комитета может быть уволен со службы в Следственном комитете по инициативе руководителя следственного органа или учреждения Следственного комитета в случае выхода из гражданства Российской Федерации или приобретения гражданства другого государства. Применительно к этой норме следует сделать такое же замечание, как и к статье 43 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». В указанных случаях сотрудник подлежит увольнению (а не «может быть уволен»), в связи с чем в часть 2 статьи 30 Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации» требуется внести соответствующие изменения.

Одновременно можно отметить, что нарушение сотрудником Следственного комитета Российской Федерации запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами в названном Федеральном законе уже указано в качестве основания для увольнения в связи с утратой доверия (пункт 6 части 1 статьи 30).

Несколько особняком в ряду вышеуказанных Федеральных законов стоит **Федеральный закон от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»**.

Статьей 18 Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» определено, что в Российской Федерации в соответствии с федеральным законом предусматривается поступление иностранных граждан на военную службу по контракту и прохождение ими военной службы.

Правовое регулирование поступления на военную службу и военной службы в Российской Федерации иностранных граждан осуществляется Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе».

В пункте 1 статьи 2 этого Федерального закона военная служба определена как особый вид федеральной государственной службы, исполняемой

гражданами, не имеющими гражданства (подданства) иностранного государства, в Вооруженных Силах Российской Федерации и в войсках национальной гвардии Российской Федерации (далее – другие войска), в спасательных воинских формированиях федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны (далее – воинские формирования), Службе внешней разведки Российской Федерации, органах федеральной службы безопасности, органах государственной охраны, органах военной прокуратуры, военных следственных органах Следственного комитета Российской Федерации и федеральном органе обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации (далее – органы), воинских подразделениях федеральной противопожарной службы и создаваемых на военное время специальных формированиях, а гражданами, имеющими гражданство (подданство) иностранного государства, и иностранными гражданами – в Вооруженных Силах Российской Федерации и воинских формированиях.

Пунктом 2 этой статьи установлено, что прохождение военной службы осуществляется:

- гражданами (по призыву и в добровольном порядке (по контракту));
- иностранными гражданами (по контракту на воинских должностях, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами в Вооруженных Силах Российской Федерации и воинских формированиях).

Таким образом, указанным Федеральным законом четко определено, в каких конкретных пределах иностранные граждане допускаются на военную службу. Кроме того, в перечнях воинских должностей определяются воинские должности, которые не могут замещаться военнослужащими, являющимися гражданами, имеющими гражданство (подданство) иностранного государства (часть 3 пункта 3 статьи 42).

Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» содержит, помимо указанных, целый ряд иных норм, связывающих статус военнослужащего с вопросом о гражданстве.

В частности, в статье 51 «Основания увольнения с военной службы» имеются:

- подпункт «л» пункта 1, согласно которому военнослужащий подлежит увольнению с военной службы в связи с прекращением гражданства Российской Федерации военнослужащего, проходящего военную службу по контракту в органах, или военнослужащего, проходящего военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях на воинской должности, для которой штатом предусмотрено воинское звание прапорщика, мичмана или офицера, либо проходящего военную службу по призыву;
- подпункт «м» пункта 1, согласно которому военнослужащий подлежит увольнению с военной службы в связи с приобретением военнослужащим, являющимся гражданином, проходящим военную службу по контракту в органах, гражданства (подданства) иностранного государства:
- подпункт «з» пункта 2, согласно которому военнослужащий, проходящий военную службу по контракту, может быть досрочно уволен в связи с прекращением гражданства Российской Федерации военнослужащего, проходящего службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях на воинской должности, для которой штатом предусмотрено воинское звание до старшины или главного корабельного старшины включительно;
- подпункт «и» пункта 2, согласно которому военнослужащий, проходящий военную службу по контракту, может быть досрочно уволен в связи с приобретением военнослужащим, являющимся гражданином, проходящим военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях, гражданства (подданства) иностранного государства.

Кроме того, в соответствии с подпунктом «д» пункта 3 статьи 57 «Заключение контракта о пребывании в резерве», контракт о пребывании в резерве не может быть заключен с гражданином, имеющим гражданство (подданство) иностранного государства, а в подпункте «е» пункта 1 статьи 57 «Основания исключения из резерва» определено, что гражданин подлежит исключению из резерва в связи с прекращением гражданства Российской Федерации или приобретением гражданства (подданства) иностранного государства.

Основания увольнения с военной службы, предусмотренные подпунктом «м» пункта 1 и подпунктом «и» пункта 2 статьи 51, а также часть 3 пункта 3 статьи 42, подпункт «д» пункта 3 статьи 57 и подпункт «е» пункта 1 статьи 57 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», как представляется, следует дополнить указанием на наличие (приобретение) вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

В то же время подпунктом «д» пункта 1 статьи 51 указанного Федерального закона установлено, что военнослужащий подлежит увольнению с военной службы в связи с утратой доверия к военнослужащему со стороны должностного лица, имеющего право принимать решение о его увольнении, в случае нарушения военнослужащим, его супругой (супругом) и несовершеннолетними детьми в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства

и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами», запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

Таким образом, в части указанного ограничения в Федеральном законе «О воинской обязанности и военной службе» уже имеется необходимая норма.

Предварительные выводы

Из вышеизложенного следует, что законодательное обеспечение по вопросам ограничений для государственных служащих «силового блока» (как в части наличия гражданства иностранного государства, так и в части запрета открытия и наличия счетов в иностранных банках) имело достаточно синхронизированный характер.

Это обусловлено тем, что еще Федеральным законом от 7 мая 2013 года № 102-ФЗ (в последующей редакции Федерального закона от 3 апреля 2017 года № 64-ФЗ) Федеральный закон «О противодействии коррупции» был дополнен специальной статьей 7 «Запрет отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами», которой данный запрет был установлен для лиц, замещающих должности федеральной государственной службы, должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации.

При этом было отдельно определено, что несоблюдение запрета, установленного данной статьей, влечет досрочное прекращение полномочий, освобождение от замещаемой (занимаемой) должности или увольнение в связи с утратой доверия в соответствии с федеральными конституционными законами и федеральными законами, определяющими правовой статус соответствующего лица. Данная норма Федерального закона «О противодействии коррупции» послужила основанием для синхронного внесения изменений в этой части в вышеназванные федеральные законы.

Таким образом, в большинстве федеральных законов о прохождении различных видов государственной службы ранее в основном уже был урегулирован вопрос об увольнении государственных служащих (военнослужащих, сотрудников) в случае нарушения запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами. В этой связи, как уже было отмечено выше, целесообразность внесения каких-либо дополнительных изменений в эти законы нуждается в комплексном обсуждении и проработке.

Дополнительно можно отметить, что данный запрет был установлен не только для лиц, замещающих должности федеральной государственной службы, должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, но и для лиц, замещающих а) государственные должности Российской Федерации; б) должности первого заместителя и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации; в) должности членов Совета директоров Центрального банка Российской Федерации; г) государственные должности субъектов Российской Федерации; д) должности заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти; е) должности в государственных корпорациях (компаниях), публично-правовых компаниях, фондах и иных организациях, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов, назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации; ж) должности глав городских округов, глав муниципальных районов, глав иных муниципальных образований, исполняющих полномочия глав местных администраций, глав местных администраций; з) должности в Центральном банке Российской Федерации, государственных корпорациях (компаниях), публично-правовых компаниях, фондах и иных организациях, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов.

В то же время предусмотренные новыми положениями Конституции Российской Федерации ограничения для государственных служащих, связанные с наличием не только гражданства иностранного государства, но и вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, нуждаются в оперативной инкорпорации в законодательство Российской Федерации о государственной службе Российской Федерации.

Данные вопросы, как представляется, должны быть обсуждены и проработаны в сентябре-октябре 2020 года на комплексной основе всеми заинтересованными федеральными органами исполнительной власти с последующей (при необходимости) комплексной подготовкой соответствующих законодательных инициатив.