

Ограничения, связанные с замещением государственных и муниципальных должностей и должностей государственной и муниципальной службы в Донецкой и Луганской Народных Республиках

Анна Евгеньевна Канакова[✉], Евгений Сергеевич Аничкин

Алтайский государственный университет, Барнаул, Россия
Контакт для переписки: kananna19@yandex.ru[✉]

Аннотация. В статье рассматриваются ограничения, связанные с замещением государственных и муниципальных должностей и должностей государственной и муниципальной службы в Донецкой и Луганской Народных Республиках (далее — ДНР, ЛНР), установленные на переходный период. До 1 января 2026 г. на территориях новых субъектов Российской Федерации будут действовать особые правила в отношении критериев, препятствующих назначению на государственную и муниципальную должность или прохождению соответствующей службы, которые на сегодня не являлись объектом комплексных исследований, в т. ч. в рамках права на участие в управлении делами государства. Целью работы является выявление положительных и отрицательных последствий закрепления видоизмененного списка ограничений. В статье делается вывод, что ограничения, связанные с замещением государственных и муниципальных должностей и должностей государственной и муниципальной службы на территориях ДНР, ЛНР и действующие на время переходного периода, представляют собой существенно урезанный список по сравнению с положениями, действующими на данный момент на территории иных субъектов РФ и в отношении конкретных видов служб. Закрепленные в Указе Президента ограничения, вопреки их внешне повторяющейся юридической конструкции, наполняются несколько отличающимся от традиционного подхода смыслом, что обусловливается необходимостью сохранения и поддержания имеющегося кадрового потенциала для властных структур на территориях новых субъектов. Но, несмотря на логичную цель, закрепленные в Указе Президента ограничения содержат в себе ряд предпосылок для текущих и последующих проблем, которые

усугубляются отсутствием в данном акте некоторых существующих в российском законодательстве ограничений.

Ключевые слова: Донецкая Народная Республика, Луганская Народная Республика, государственная служба, муниципальная служба, право на участие в управлении делами государства, ограничения, переходный период

Благодарности: исследование выполнено в рамках гранта РФФ, проект № 23-28-00138 «Системы права признанных республик Донбасса: проблемы переходного состояния и пути достижения самодостаточности», <https://rscf.ru/project/23-28-00138/>.


Цитирование: Канакова А. Е., Аничкин Е. С. 2024. Ограничения, связанные с замещением государственных и муниципальных должностей и должностей государственной и муниципальной службы в Донецкой и Луганской Народных Республиках // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. Том 10. № 3 (39). С. 174–187. <https://doi.org/10.21684/2411-7897-2024-10-3-174-187>

Поступила 08.07.2024; одобрена 23.08.2024; принята 14.10.2024

Restrictions on filling state and municipal posts and posts of state and municipal service in the Donetsk and Luhansk People's Republics

Anna E. Kanakova , Evgeny S. Anichkin

Altai State University, Barnaul, Russia

Corresponding author: kananna19@yandex.ru 

Abstract. This article deals with the restrictions of filling state and municipal posts and posts of state and municipal service in the Donetsk and Luhansk People's Republics (DPR and LPR), established for the transitional period. Until January 1, 2026, on these territories, there will be established special rules regarding the criteria preventing appointments to a state and municipal position or the corresponding service, which to date have not been the subject of comprehensive research, including in the framework of the right to participate in the management of the affairs of the state. Thus, this article aims to fill in this lacuna and to identify positive and negative consequences of the modified list of restrictions. The results show that these restrictions, which are in force during the transition period, represent a significantly reduced list of provisions compared to the provisions currently in force on the territory of other Russian subjects and in relation

to specific types of services. Despite their seemingly repetitive legal construction, these restrictions are stated in the Presidential Decree and filled with different meaning from the traditional approach due to the need to preserve and maintain the existing human resources potential for the local authorities. Yet, even with their logical purpose, these contain a number of prerequisites for current and subsequent problems, aggravated by the absence in this act of some existing restrictions in the Russian legislation.

Keywords: Donetsk People's Republic, Luhansk People's Republic, state service, municipal service, right to participate in management of state affairs, restrictions, transition period

Acknowledgements: the research was supported by the Russian Science Foundation, project No. 23-28-00138: Legal Systems of the Recognized Republics of Donbass: Problems of Transition and Ways to Achieve Self-Sufficiency, <https://rscf.ru/en/project/23-28-00138/>.

Citation: Kanakova, A. E., & Anichkin, E. S. (2024). Restrictions on filling state and municipal posts and posts of state and municipal service in the Donetsk and Luhansk People's Republics. *Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research*, 10(3), 174–187. <https://doi.org/10.21684/2411-7897-2024-10-3-174-187>

Received Jul. 8, 2024; Reviewed Aug. 23, 2024; Accepted Oct. 14, 2024

Введение

В октябре 2022 г. состоялось принятие в состав Российской Федерации четырех новых субъектов, что предопределило необходимость предоставления им переходного периода, необходимого для адаптации к новым правовым условиям. Данный переходный период — который продлится до 1 января 2026 г. — был установлен в соответствующих федеральных конституционных законах¹ (далее — ФКЗ «О принятии...»), посвященных принятию в РФ новых территорий и образованию в ее составе новых субъектов.

¹ О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Донецкой Народной Республики: Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 5-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 2022. № 41. Ст. 6930; О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Луганской Народной Республики: Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 6-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 2022. № 41. Ст. 6931; О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Запорожской области: Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 7-ФКЗ // КонсультантПлюс: справочно-правовая система. https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_428185/ (дата обращения: 05.07.2024); О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Херсонской области: Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 8-ФКЗ // КонсультантПлюс: справочно-правовая система. https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_428186/ (дата обращения: 05.07.2024).

Установление особых правил переходного периода затронуло многие правовые сферы [Аничкин, Канакова, 2023; Олийнык, Дегтярева, 2024; Пресняков, 2024; Денисенко, 2024; Семенов, 2024; Аничкин, Колпакова, 2024], в т. ч. вопросы замещения государственных и муниципальных должностей и прохождения государственной и муниципальной службы, поскольку применение действующего российского законодательства к лицам, осуществляющим соответствующие полномочия на новых территориях, привело бы к невозможности продолжения данной деятельности практически всеми указанными субъектами.

В каждом из четырех ФКЗ «О принятии...» данным вопросам посвящена ст. 6, которая закрепляет идентичные правила, действующие в течение всего переходного периода. Несмотря на то, что особые правила, касающиеся указанной сферы, затронули основные важные моменты, отдельные детали остались нерешенными или породили другие сложности. В частности, особое внимание необходимо уделить ограничениям, установленным для государственной и муниципальной службы и соответствующих должностей, которые действуют на территории Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики (далее — ДНР и ЛНР) до 1 января 2026 г.

Результаты и обсуждение

Согласно ч. 1 ст. 6 ФКЗ «О принятии...», на территориях новых субъектов РФ не действуют ограничения, запреты и требования, связанные с замещением государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы, предусмотренные российским законодательством. Соответствующие ограничения, запреты и требования, действующие на территориях новых субъектов РФ, устанавливаются ст. 6 ФКЗ «О принятии...».

Помимо положений, установленных в самих ФКЗ «О принятии...», данные акты определили, что особенности замещения государственных и муниципальных должностей и должностей государственной и муниципальной службы устанавливаются Президентом РФ. Соответствующий Указ Президента РФ «Об особенностях замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области» был принят 6 декабря 2022 г.¹ (далее — Указ Президента) и установил иной перечень ограничений, связанный с выполнением указанной деятельности.

В результате сравнительного анализа положений данного Указа Президента и перечня ограничений, закрепленных в действующем российском законодательстве, можно сделать вывод, что в течение переходного периода для жителей новых территорий действует урезанный список оснований, не позволяющих гражданину претендовать

¹ Об особенностях замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области: Указ Президента РФ от 06.12.2022 № 886 // Собрание законодательства РФ. 2022. № 50 (ч. III). Ст. 8894.

на замещение государственных и муниципальных должностей и быть принятым на государственную и муниципальную службу. Причем важно отметить, что некоторые из формулировок обновленного перечня, действующего на территориях новых субъектов, были трансформированы по сравнению с конструкциями, прописанными в действующем законодательстве, что породило ряд специфических проблем.

Например, традиционные для российского законодательства ограничения, связанные с признанием лица недееспособным, ограниченно дееспособным, его осуждением, а также наличием у него не снятой или непогашенной судимости, получили новую форму в пп. «а» п. 5 Указа Президента посредством уточнения перечня учитываемых судебных решений. Так, согласно п. 5, ограничения распространяются только на тех лиц, которые были признаны недееспособными, ограниченно дееспособными, были осуждены к наказанию, исключающему возможность исполнения полномочий (должностных обязанностей), по вступившему в силу решению (приговору) суда исключительно РФ, ДНР и ЛНР. Вместе с этим наличие у лица не снятой и непогашенной судимости рассматривается аналогично только по правилам, предусмотренным российским законодательством и законодательствами ДНР и ЛНР. Очевидно, что законодатель стремился упростить ситуацию для представителей нанимателя на новых территориях, связывая их только теми решениями судов, данные по которым возможно получить в нынешних условиях, но это породило иную проблему. Фактически признание лица недееспособным, ограниченно дееспособным, его осуждение, сохранение за ним не снятой или непогашенной судимости, осуществленное по законодательству любого другого государства, не будет являться препятствием для замещения указанных должностей и поступления на соответствующую службу. С учетом исторической и территориальной специфики региона лица, осужденное или признанное недееспособным (ограниченно дееспособным) по законодательству Украины, имеет право претендовать на замещение должностей и прохождение службы на территории ДНР и ЛНР. Несомненно, получение необходимой информации с украинской стороны на данный момент затруднено, но нельзя не учесть наличия ситуаций, когда, например, факт вынесения обвинительного приговора является общеизвестным благодаря деятельности СМИ или данные о совершении преступления и объеме дееспособности стали доступны представителям нанимателя в предшествующие периоды, т. к. соответствующим лицам ранее отказывали в возможности замещения определенных должностей и поступления на службу по указанным основаниям (наличие соответствующего решения суда Украины).

Вместе с этим выбранная законодателем формулировка, касающаяся совершенных лицом преступлений, осознанно или по небрежности, породила крайне специфические последствия в отношении перечня лиц, имеющих право на замещение должностей и поступления на службу [Чаннов, 2023]. Анализ ФКЗ «О принятии...» и Указа Президента позволяет сделать вывод, что данные акты не дифференцируют государственную службу по ее видам (государственную гражданскую службу, военную службу, государственную службу иных видов), следовательно, соотносятся в первую очередь с Федеральным законом от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной

службы Российской Федерации»ⁱ, в то время как рассматриваемая формулировка взята из ограничений, распространяемых только на государственную гражданскую службу РФ (пп. 2 п. 1 ст. 16 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»ⁱⁱ). Принципиальная важность этой особенности вызвана тем, что в иных актах РФ, действующих на территории других субъектов РФ и в отношении отдельных видов служб, предусматриваются разные подходы к формулировке рассматриваемого ограничения.

Так, п. 2 ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»ⁱⁱⁱ установлено, что гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной службе в случае его осуждения к наказанию по приговору суда, вступившему в законную силу, которое исключает возможность исполнения должностных обязанностей по должности муниципальной службы.

В то время как, например, п. 2 ч. 1 ст. 14 Федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»^{iv} закрепляет, что сотрудник органов внутренних дел не может находиться на службе в органах внутренних дел в случае его осуждения за преступление по приговору суда, вступившему в законную силу, а равно наличия судимости, в т. ч. снятой или погашенной.

Таким образом, лица, проживающие на территории ДНР и ЛНР, оказываются совершенно в ином положении, нежели лица, проживающие на территории иных субъектов РФ, причем не всегда в более выгодном. Так, лицо, имеющее снятую или погашенную судимость, сможет находиться на муниципальной службе в любом другом регионе РФ, а на время переходного периода в ДНР и ЛНР он такой возможности будет лишен (пп. «б» п. 5 Указа Президента). Одновременно с этим лица, имеющие снятую или погашенную судимость, на территории ДНР и ЛНР получили право проходить службу, к которой на территории всех остальных субъектов РФ они не допускаются, что, во-первых, позволяет людям с криминальным прошлым войти в правоохранительную систему и, во-вторых, порождает вопрос: что делать с данными лицами после завершения переходного периода, когда на них начнут распространяться иные нормативные правовые акты, касающиеся государственной службы.

В качестве еще двух ограничений, закрепленных в Указе Президента, распространяющих свое действие в течение переходного периода на территории ДНР и ЛНР,

ⁱ О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

ⁱⁱ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

ⁱⁱⁱ О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

^{iv} О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

указываются два стандартных пункта: 1) отказ от прохождения процедуры оформления допуска к государственной тайне, если исполнение полномочий (должностных обязанностей) по должности, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой должности связано с доступом к сведениям, составляющим государственную тайну; 2) представление подложных документов или заведомо ложных сведений при назначении на должность — но, несмотря на это, они порождают не менее серьезные вопросы.

Например, совершенно ординарная формулировка пункта, связанная с оформлением доступа к государственной тайне, не вызвала бы особого интереса, если бы не наличие раздела III в Указе Президента, посвященного особенностям доступа к государственной тайне. Если рассматривать имеющуюся на данный момент практику, то оформление доступа к государственной тайне представляет собой обоюдный процесс, т. к. претендент изначально должен в активной форме выразить свое согласие на работу с такими данными, а вторая сторона должна согласовать предоставление запрашиваемого доступа [Степанова, 2023]. Так, используемая формулировка рассматриваемого ограничения делает акцент на инициативном действии лица, ибо предполагает отказ лица от прохождения процедуры оформления допуска к определенным сведениям. Подтверждая указанное, в ст. 21 Закона РФ от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне»¹ закреплено, что оформление соответствующего допуска лица к государственной тайне происходит с его согласия, посредством предоставления собственноручно заполненной и подписанной им анкеты установленной формы.

Однако предоставление такого доступа не происходит автоматически на основании обозначенного запроса; законодательство о государственной службе построено на правиле, что прекращение такого доступа является основанием для расторжения служебного контракта по инициативе представителя нанимателя (п. 8 ч. 1 ст. 37 № 79-ФЗ).

Следовательно, согласие на допуск и последующее предоставление данного допуска являются обязательными обоюдными условиями для нахождения лица на определенной должности или прохождения им службы. Именно эту устоявшуюся конструкцию трансформировали в рамках Указа Президента. Во-первых, согласно п. 23 Указа Президента, замещение соответствующих должностей происходит без оформления доступа к государственной тайне (т. е. на этапе отбора кандидатов фактически нужно только их согласие на оформление доступа к государственной тайне). Доступ же к сведениям, составляющим государственную тайну, предоставляется соответствующим лицам только после фактического получения данного допуска. Во-вторых, видоизменению подверглись правила, разработанные на случай выявления основания для отказа в предоставлении доступа к информации, составляющей государственную тайну. Согласно п. 24 Указа Президента, в случае выявления оснований для отказа в предоставлении доступа к государственной тайне прекращение полномочий лица, замещающего государственную или муниципальную должность, является лишь одним из вариантов действия представителя нанимателя. Наряду с этим данное лицо может быть с его согласия переведено

¹ О государственной тайне: Закон РФ от 21.07.1993 № 5485-1 // Собрание законодательства РФ. 1997. № 41. С. 8220–8235.

на иную должность, где не требуется допуск к государственной тайне, или он может остаться на данной должности без исполнения обязанностей, связанных с доступом к государственной тайне. Однако подобное допускается только в исключительных случаях, связанных со служебной необходимостью и не противоречащих интересам государственной и муниципальной службы.

Несомненно, содержательная конструкция, вложенная в понимание устоявшейся формулировки, имеет под собой посыл обеспечить государственные и муниципальные структуры ДНР и ЛНР подходящими под требования гражданами, т. к. потенциально возможный (в случае введения российского законодательства в рассматриваемой сфере без переходного периода) кадровый голод может остановить механизм власти соответствующего уровня, когда допускать для выполнения соответствующих обязанностей будет некого.

Научный интерес вызывает и последнее ограничение, заложенное в пп. «г» п. 5 Указа Президента, не позволяющее предоставлять подложные документы или заведомо ложные сведения при назначении на должность. Кажущаяся традиционной формулировка, используемая в этом пункте, не обделена содержательными особенностями, на которых следует сделать определенный акцент.

Если обратиться к нормам действующего российского законодательства, то подобное ограничение можно обнаружить во всех тематических актах, но с некими отличиями. Например, в п. 8 ч. 1 ст. 16 № 79-ФЗ предусматривается, что запрет предоставления подложных документов и (или) заведомо ложных сведений, во-первых, касается как этапа поступления на гражданскую службу, так и периода ее прохождения; во-вторых, такой запрет распространяется на документы и сведения, подтверждающие соблюдение ограничений, запретов и требований, нарушение которых препятствует замещению должности гражданской службы. Причем отдельно указывается в качестве ограничения факт непредставления документов и (или) сведений, свидетельствующих о несоблюдении ограничений, запретов и требований, нарушение которых препятствует замещению должности гражданской службы, что, разумеется, логически вытекает из самой сути конкурсной процедуры, требующей наличия определенного перечня подтвержденной информации, но его отдельная формализация конкретизирует содержание рассматриваемого ограничения. Дополнительно в п. 9 ч. 1 ст. 16 № 79-ФЗ закреплено, что гражданин не может находиться на гражданской службе в случае непредставления предусмотренных законом сведений или предоставления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера при поступлении на гражданскую службу.

Вместе с этим ограничения, связанные со службой в органах внутренних дел, предусматривают в качестве препятствия нахождения на службе в органах внутренних дел представление подложных документов или заведомо ложных сведений именно при поступлении на службу в органы внутренних дел (п. 9 ч. 1 ст. 14 № 342-ФЗ). Несомненно, отсутствие в указанном пункте положений о запрете предоставления подложных документов и (или) заведомо ложных сведений в период службы не означает позволения делать это, т. к. соответствующий запрет можно вывести из ст. 82 № 342-ФЗ, посвященной основаниям прекращения или расторжения контракта. Но использованная

законодателем юридическая конструкция демонстрирует наличие разных подходов к установлению необходимых правил.

По этой причине можно обратить отдельное внимание на формулировку, использованную в Указе Президента и посвященную вопросу предоставляемых данных. Согласно пп. «г» п. 5 Указа Президента, в качестве ограничения устанавливается положение, связанное с представлением подложных документов или заведомо ложных сведений при назначении на должность. Однако особенность выбора именно данной конструкции вызвана в первую очередь не тем, что соответствующие пункты вытекают из иных положений нормативных правовых актов, а тем, что действие ограничений и запретов, связанных с периодом прохождения службы (в частности, по антикоррупционным вопросам), вступили в силу на территории ДНР и ЛНР только с 1 января 2024 г. (п. 19 и 20 Указа Президента). Причем подобный подход применим и к лицам, направленным (командированным) для выполнения задач на территории ДНР и ЛНР, замещающим должности, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность представлять сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (в т. ч. супруга/супруги и несовершеннолетних детей): перечисленные лица не предоставляют указанные данные в период проведения специальной военной операции (акт распространяет своё действие на отношения, возникшие с 24 февраля 2022 г.) и впредь до издания соответствующих нормативных правовых актов РФ¹.

Несмотря на выявленные проблемы и обозначенные сложности, порождаемые выбранными подходами и формулировками, все установленные ограничения, очевидно, имели одну общую цель — обеспечить территории ДНР и ЛНР возможность продолжения функционирования властных структур на территории новых субъектах. Применяемые меры необходимы для защиты основ конституционного строя, в частности обеспечения функционирования органов государственной и муниципальной власти.

Отсутствие ряда иных ограничений, действующих на данный момент в отношении отдельных видов служб и должностей, в Указе Президента также не вызывает вопросов. Например, обоснованным является отсутствие требования медицинского заключения, подтверждающего наличие заболеваний, препятствующих поступлению и прохождению службы, т. к. не на всей территории новых субъектов оснащение (кадровое, техническое и т. п.) и внешняя обстановка позволяют осуществлять необходимую медицинскую деятельность согласно стандартам и правилам, предусмотренным для подобных процедур в РФ.

Вместе с этим объяснимым является отказ от установления ограничения, связанного с обязательным прохождением военной службы по призыву, т. к. даже в силу возрастного аспекта значительная часть граждан мужского пола, проживающих на территории ДНР и ЛНР, не подпадают под требования прохождения военной службы на территории РФ

¹ Об особенностях исполнения обязанностей, соблюдения ограничений и запретов в области противодействия коррупции некоторыми категориями граждан в период проведения специальной военной операции: Указ Президента РФ от 29.12.2022 № 968 // Собрание законодательства РФ. 2023. № 1 (ч. 1). Ст. 195.

после приобретения ими гражданства. Однако, несмотря на очевидную объективность отсутствия этого ограничения в Указе Президента, открытым остается вопрос решения проблемы, которая обозначится после завершения переходного периода: исключение из данного правила для лиц, проживающих на территории новых субъектов, должно приобрести постоянный характер, разумеется, с учетом возрастного критерия, очерчивающего перечень лиц, годных к военной службе, но в силу объективных причин не прошедших военную службу в предписанный возрастной период. В противном случае все соответствующие лица не смогут продолжить прохождение службы или нахождение на определенной должности из-за распространившегося на них ограничения, устранение которого им неподвластно.

Наряду с указанными ограничениями, отсутствие которых в Указе Президента является закономерным, невключение в данный акт некоторых иных позиций обуславливает возможность излишнего снижения уровня требований и возможностей контроля.

Например, в рассматриваемом Указе Президента отсутствует ограничение, связанное с наличием родства или свойства между служащими, когда выполнение их обязанностей связано с непосредственной подчиненностью. Исключение данного ограничения из перечня, установленного в Указе Президента, можно было бы объяснить предположением, что имеющиеся сотрудники, в сохранении которых представитель нанимателя в своем большинстве заинтересован, ранее не попадали под озвученное правило, что приведет либо к кадровым перестановкам, либо к прекращению правоотношений с одним из лиц, оказавшимся в обсуждаемых условиях конфликта интересов. Однако данное предположение не нашло подтверждения, т. к. законодательство ДНР и ЛНР, действующее на указанных территориях до их вступления в РФ, содержало аналогичное ограничение, не позволяющее лицам, связанных родством или свойством, находиться на должностях, предусматривающих подчинение одного лица другому¹. Следовательно, можно сделать вывод, что при вхождении в состав РФ соответствующие служащие и так не нарушали рассматриваемое правило, что позволяло без существенных проблем ввести его в Указ Президента. Его же отсутствие в акте, регулирующем общественные отношения в сфере государственной и муниципальной службы, позволило на переходный период принимать на должности, предусматривающие подчинение, лиц, находящихся в отношениях родства или свойства, что в перспективе породит необходимость последующего устранения образовавшихся нарушений. Представляется, что упущение рассматриваемого ограничения не было обоснованным и необходимым, оно не поможет решению возможных кадровых проблем, но предопределяет будущие сложности в рамках кадрового вопроса.

¹ О государственной гражданской службе Луганской Народной Республики: Закон 03.07.2015 № 28-II // Официальный сайт Народного Совета Луганской Народной Республики. <https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/984/> (дата обращения: 05.07.2024); О государственной гражданской службе: Закон от 15.01.2020 № 91-ПНС // Официальный сайт Донецкой Народной Республики. <http://npa.dnronline.su/2020-01-17/91-iins-o-gosudarstvennoj-grazhdanskoj-sluzhbe-dejstvuyushhaya-redaktsiya-po-sostoyaniyu-na-26-04-2022-g.html> (дата обращения: 05.07.2024).

Аналогичная ситуация касается ограничения, предусматривающего невозможность нахождения на соответствующей службе по причине утраты доверия представителем нанимателя к служащему. Данное ограничение также было закреплено в законодательстве ДНР и ЛНР до их вхождения в состав РФ, что позволяло обеспечить больший контроль за деятельностью служащих, в частности, ее законностью и качеством. Ослабление фокуса внимания к данной проблеме может иметь разные и не всегда благоприятные последствия.

Похожую по своей сути ситуацию провоцирует отказ от установления на время переходного периода на территории ДНР и ЛНР ограничения, не допускающего на государственную и муниципальную службу лиц, имеющих статус иностранного агента. Данное положение отсутствовало в законодательстве ДНР и ЛНР как отдельных самопровозглашенных государств и не получило свое распространение на их территории после присоединения к РФ. Это фактически создало возможность для лиц, обладающих статусом иностранного агента, получить доступ или остаться во властных структурах, находящихся на территориях регионов с нестабильной обстановкой во многих сферах, особенно в политической.

Наряду с этим не совсем понятным является отсутствие ограничений, связанных с вопросом гражданства. Разумеется, в Указе Президента используются формулировки субъекта как «гражданина», что уже подчеркивает необходимость наличия у лица гражданства РФ, но это не снимает иных проблем, порожденных наличием у всех или у подавляющего числа служащих гражданства Украины.

В данном случае можно справедливо заметить, что включение положения об отсутствии иного гражданства у служащего станет непреодолимым препятствием для жителей ДНР и ЛНР, но представляется более правильным установить в этой сфере иное ограничение. Как известно, действующее российское законодательство¹ содержит механизм преодоления ситуации, когда лицо желает, но не может выйти из гражданства Украины по независящим от него причинам. В указанном случае гражданину РФ, имеющему еще и гражданство Украины, следует направить в полномочный орган Украины обращение о выходе из гражданства Украины. Если данный гражданин не получил ответа или не имеет достоверной информации и документов, подтверждающих прекращение гражданства Украины, то он может подать заявление в федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел или его территориальный орган заявления о нежелании состоять в гражданстве Украины. После подачи такого заявления данный гражданин РФ считается на территории России тем, у кого нет гражданства Украины. Следовательно, данный гражданин получает право претендовать на замещение государственных и муниципальных должностей и прохождение соответствующей службы. Разумеется, данная процедура не является формальной и не проводится лишь для антуража, т. к. в случае использования паспорта гражданина Украины для целей, отличных от реализации процедуры

¹ Об особенностях правового положения граждан Российской Федерации, имеющих гражданство Украины: Федеральный закон от 18.03.2023 № 62-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2023. № 12. Ст. 1875.

полноценного выхода из иностранного гражданства, данный человек лишается права считаться в России лицом, не имеющим гражданство Украины.

Таким образом, видится логичным в рассматриваемом Указе Президента не игнорировать вопросы, связанные с гражданством, а прописать в качестве одного из ограничений государственной и муниципальной службы отказ от направления в полномочный орган Украины обращения о выходе из гражданства Украины и написания заявления в федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел или его территориальный орган о нежелании состоять в гражданстве Украины, что обеспечило бы полноценное выполнение данного требования к моменту завершения переходного периода для ДНР и ЛНР.

Заключение

Подводя итог всему сказанному выше, можно сделать вывод, что ограничения, связанные с замещением государственных и муниципальных должностей и должностей государственной и муниципальной службы на территориях ДНР, ЛНР и действующие на время переходного периода, представляют собой существенно урезанный список положений по сравнению с положениями, действующими на данный момент на территории иных субъектов РФ и в отношении конкретных видов служб. Закрепленные в Указе Президента ограничения, вопреки их внешне повторяющейся юридической конструкции, наполняются несколько отличающимся от традиционного подхода смыслом, что обуславливается необходимостью сохранения и поддержания имеющегося кадрового потенциала для властных структур на территориях новых субъектов. Но, несмотря на логичную цель, закрепленные в Указе Президента ограничения содержат в себе ряд предпосылок для текущих и последующих проблем, которые усугубляются отсутствием в данном акте некоторых существующих в российском законодательстве ограничений. Ситуация, когда на переходный период ограничения для соответствующих должностей и служб образуют низкий входной порог (даже по сравнению с законодательством ДНР и ЛНР), может иметь крайне неблагоприятные последствия при распространении на новые территории общих правил, действующих на данный момент в РФ, т. к. принятие этих правил одномоментно в разы повысит количество критериев, не позволяющих гражданину находиться на государственных и муниципальных должностях и проходить соответствующие службы, что может породить неблагоприятные как кадровые, так и социально-экономические последствия.

Список источников

- Аничкин Е. С., Канакова А. Е. 2023. Сравнительно-правовой анализ элементов конституционно-правового статуса жителей Донбасса // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Гуманитарные и общественные науки. Том 7. № 3 (27). С. 310–323.
- Аничкин Е. С., Колпакова Ю. И. 2024. Конституционно-правовой статус законодательных органов Донецкой и Луганской Народных Республик в переходный период интеграции в состав Российской Федерации // Алтайский юридический вестник. № 2 (46). С. 36–45.

- Денисенко И. Ф. 2024. Проблемы совершенствования федерализма и системы публичной власти в процессе образования новых субъектов Российской Федерации // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. № 1. С. 41–46.
- Олийнык И. Л., Дегтярева Л. Н. 2024. Интеграция новых субъектов Российской Федерации в большую Россию: предпосылки, состояние и перспективы: статья в сборнике трудов конференции // Государственное и муниципальное управление: вчера, сегодня, завтра. С. 113–125.
- Пресняков М. В. 2024. Институт кадровых комиссий на государственной и муниципальной службе: временная мера или новый вектор развития // Административное право и процесс. № 4. С. 27–32.
- Семенов К. В. 2024. Правовой статус республики Крым, ЛНР, ДНР, Запорожской и Херсонской областей после присоединения к Российской Федерации: тезисы доклада на конференции // Проблемы совершенствования российского законодательства. С. 476–477.
- Степанова В. В. 2023. Особенности регулирования труда работников, имеющих доступ к государственной тайне // Актуальные проблемы современной России: психология, педагогика, экономика, управление и право: Сборник научных трудов международных научно-практических конференций / отв. ред.: В. П. Вершинин, А. Л. Третьяков. М. Том 10. С. 860–867.
- Чаннов С. Е. 2023. Государственная и муниципальная служба на новых территориях Российской Федерации // Административное право и процесс. № 10. С. 11–16.

References

- Anichkin, E. S., & Kanakova, A. E. (2023). Comparative-legal analysis of the elements of constitutional and legal status of the residents of Donbass, *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Gumanitarnye i obshchestvennye nauki*, 7(3), 310–323. [In Russian]
- Anichkin, E. S., & Kolpakova, Yu. I. (2024). Constitutional and legal status of the legislative bodies of the Donetsk and Luhansk People's Republics in the transitional period of integration into the Russian Federation. *Altayskiy yuridicheskiy vestnik*, (2), 36–45. [In Russian]
- Denisenko, I. F. (2024). Problems of improving federalism and the system of public authority in the process of formation of new subjects of the Russian Federation. *Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski*, (1), 41–46. [In Russian]
- Oliynyk, I. L., & Degtyareva, L. N. (2024). Integration of the new subjects of the Russian Federation in the big Russia: prerequisites, status and prospects. In *Proceedings of the Conference on State and Municipal Management: Yesterday, Today, Tomorrow* (pp. 113–125). Norledzh. [In Russian]
- Presnyakov, M. V. (2024). Institute of personnel commissions in the state and municipal service: a temporary measure or a new vector of development. *Administrativnoe pravo i protsess*, (4), 27–32. [In Russian]
- Semenov, K. V. (2024). Legal status of the Republic of Crimea, LPR, DPR, Zaporizhzhya, and Kherson regions after joining the Russian Federation [conference theses]. In *Problemy sovershenstvovaniya rossiyskogo zakonodatel'stva* (pp. 476–477). [In Russian]
- Stepanova, V. V. (2023). Peculiarities of labor regulation of workers having admission to the state secret. In V. P. Verшинin, & A. L. Tretyakov (Eds.), *Actual Problems of Modern Russia: Psychology, Pedagogy, Economics, Management and Law: Proceedings of Research Papers of International Research Conferences* (Vol. 10, pp. 860–867). [In Russian]
- Channov, S. E. (2023). State and municipal service in the new territories of the Russian Federation. *Administrativnoe pravo i protsess*, (10), 11–16. [In Russian]

Информация об авторах

Анна Евгеньевна Канакова, кандидат юридических наук, доцент, кафедра конституционного и международного права, Алтайский государственный университет, Барнаул, Россия
kananna19@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0003-1912-4575>

Евгений Сергеевич Аничкин, доктор юридических наук, заведующий кафедрой конституционного и международного права, директор Юридического института, Алтайский государственный университет, Барнаул, Россия
rrd231@rambler.ru, <https://orcid.org/0000-0001-5432-8958>

Information about the authors

Anna E. Kanakova, Cand. Sci. (Jur.), Associate Professor, Department of Constitutional and International Law, Altai State University, Barnaul, Russia
kananna19@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0003-1912-4575>

Evgeny S. Anichkin, Dr. Sci. (Jur.), Head of the Department of Constitutional and International Law, Director of the Law Institute, Altai State University, Barnaul, Russia
rrd231@rambler.ru, <https://orcid.org/0000-0001-5432-8958>