

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ, МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО

Занко Т.А. _____ ■

ИЗМЕНЕНИЕ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ И ПОЛНОМОЧНЫХ ПОСЛОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

***Аннотация.** В статье рассматриваются изменения правового статуса Чрезвычайного и Полномочного Посла Российской Федерации в контексте принятия Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 186-ФЗ «О Чрезвычайном и Полномочном После Российской Федерации в иностранном государстве и Постоянном представителе (представителе, постоянном наблюдателе) Российской Федерации при международной организации (в иностранном государстве)». В частности, проводится анализ организационно-правовых предпосылок принятия указанного Федерального закона, дополнительных государственных гарантий, предоставляемых Чрезвычайным и Полномочным Послам Российской Федерации. При проведении исследования использовались формально-юридический, структурно-функциональный, сравнительно-правовой и исторический методы, которые позволили обеспечить комплексное изучение вопросов изменения правового статуса Чрезвычайного и Полномочного Посла Российской Федерации. В результате анализа установлено, что принятие Федерального закона № 186-ФЗ ознаменовало очередной значимый этап в развитии правового регулирования дипломатической службы, подчеркнуло особый статус и роль дипломатических работников в системе государственного управления, создало условия для развития кадрового потенциала системы Министерства иностранных дел Российской Федерации.*

***Ключевые слова:** Дипломатическая служба, Государственная служба, Дипломат, Посол, Постоянный представитель, Государственная должность, МИД России, Посольство, Постоянное представительство, Дипломатический ранг .*

***Abstract:** The article covers the changes of the legal status of the Extraordinary and Plenipotentiary Ambassador of the Russian Federation's in the context of the adoption of the Federal Law of June 23, 2016 № 186-FZ "On the Extraordinary and Plenipotentiary Ambassador of the Russian Federation in a foreign country, and the Permanent Representative (Representative, Permanent Observer) of the Russian Federation to the international organization (in a foreign country)". In particular, the organizational and legal preconditions for the adoption of the Federal Law, as well as the additional state guarantees provided to Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary of the Russian Federation are analyzed. The study uses the legal, functional, comparative and historical methods, that provide a comprehensive study of the issues of changing of the legal status of the Extraordinary and Plenipotentiary Ambassador of the Russian Federation. The analysis revealed that the adoption of the Federal Law № 186-FZ marked another significant milestone in the development of legal regulation of the foreign service, emphasized the special status and*

role of the diplomatic staff within the system of public administration, created the conditions for the development of human capacity of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. On the Extraordinary and Plenipotentiary Ambassador of the Russian Federation.

Keywords: *Public position, Permanent representative, Ambassador, Diplomat, Ministry of Foreign Affairs of Russia, Government service, Diplomatic service, Embassy, Permanent Mission, Diplomatic rank.*

В преддверии традиционного Совещания послов и постоянных представителей Российской Федерации, проходившего в Москве с 30 июня по 1 июля 2016 г., на котором были рассмотрены практические аспекты работы дипломатической службы, вопросы многостороннего политического и экономического сотрудничества, противодействия новым вызовам и угрозам, информационной и консульской работы, ресурсно-кадрового обеспечения МИД России [1], произошли знаковые изменения в правовом регулировании статуса указанных лиц – 23 июня 2016 г. Президентом Российской Федерации В.В. Путиным был подписан Федеральный закон № 186-ФЗ «О Чрезвычайном и Полномочном После Российской Федерации в иностранном государстве и Постоянном представителе (представителе, постоянном наблюдателе) Российской Федерации при международной организации (в иностранном государстве)». Выступая на указанном Совещании, Президент, в частности, отметил, что в данном законе «зафиксирован высокий статус российских послов, определен круг их полномочий, установлены дополнительные социальные гарантии» [2]. Необходимо отметить, что действие данного Федерального закона будет распространяться на лиц, представляющих интересы Российской Федерации в 193 странах мира и 14 постоянных представительствах при международных организациях.

Принятие Федерального закона № 186-ФЗ прежде всего обусловлено логикой построения системы государственного

управления, поскольку Чрезвычайные и Полномочные Послы Российской Федерации (далее также – Послы) и Постоянные представители (представители, постоянные наблюдатели) Российской Федерации при международной организации (в иностранном государстве) (далее также – Представители), исходя из определения ст. 1 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», и в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 11 января 1995 № 32 «О государственных должностях Российской Федерации», являются лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, а статус таких лиц, в отличие от государственных служащих, в каждом отдельном случае регулируется актом законодательного характера. При этом на протяжении многих лет правовое регулирование статуса лиц, замещающих рассматриваемые государственные должности, имело подзаконный характер и регулировалось указами Президента Российской Федерации от 07 сентября 1999 г. № 1180 «Об утверждении Положения о Чрезвычайном и Полномочном После Российской Федерации в иностранном государстве» и от 29 сентября 1999 г. № 1316 «Об утверждении Положения о Постоянном представительстве Российской Федерации при Международной организации».

В данном контексте необходимо отметить, что для дипломатической службы свойственна уникальная практика чередования замещения должностей государственной

гражданской службы при нахождении в центральном аппарате и загранучреждениях МИД России с замещением государственных должностей Чрезвычайного и Полномочного Посла Российской Федерации в иностранном государстве или Постоянного представителя (постоянного представителя, постоянного наблюдателя) Российской Федерации при международной организации (в иностранном государстве) при назначении на соответствующие должности [3].

Важным этапом в правовом регулировании статуса Послов и Представителей стало принятие в июле 2010 Федерального закона № 205-ФЗ «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации».

Статья 17 № 205-ФЗ предусматривает, что до принятия федерального закона, определяющего правовое положение (статус) лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации Чрезвычайного и Полномочного Посла Российской Федерации в иностранном государстве и Постоянного представителя (представителя, постоянного наблюдателя) Российской Федерации при международной организации (в иностранном государстве), Правительством Российской Федерации для указанных лиц устанавливаются с учетом особенностей оплаты их труда государственные гарантии, аналогичные гарантиям, предусмотренным статьями 13 – 15 Федерального закона № 205-ФЗ для сотрудников дипломатической службы.

В развитие положений ст. 17 № 205-ФЗ было принято Постановление Правительства Российской Федерации от 22 апреля 2011 г. № 310, устанавливающее социальные гарантии, лицам, замещающим рассматриваемые государственные должности [4], в части выплаты подъемного пособия, установления надбавок к ежемесячному должностному

окладу в иностранной валюте за работу в иностранном государстве со сложной общественно-политической обстановкой, в условиях чрезвычайного положения или в состоянии вооруженного конфликта, а также коэффициенты учёта стажа государственной службы за работу в таких государствах.

В принятом Федеральном законе № 186-ФЗ в целом сохранены государственные гарантии, предусмотренные действующими нормативными актами. При этом, если рассмотреть редакцию законопроекта до внесения в Государственную Думу, то можно отметить большее количество изначально планировавшихся гарантий. Так, например, законопроектом предусматривалась возможность ежемесячной выплаты 25% месячного должностного оклада Посла, Представителя в иностранной валюте неработающей супруге (неработающему супругу) Посла, Представителя, проживающей (проживающему) совместно с ним. Также в первоначальной редакции законопроекта предлагалось предусмотреть ежемесячную выплату в размере 5 % месячного должностного оклада Посла, Представителя в иностранной валюте на каждого проживающего совместно с ним в государстве пребывания несовершеннолетнего либо нетрудоспособного члена семьи.

Идея предоставления компенсаций членам семьи Посла и Представителя обусловлена тем, что при нахождении в заграничной командировке члены семьи, не являясь дипломатическими работниками, по сути сталкиваются с тем же объёмом ограничений и запретов, что и действующие дипломаты. Именно поэтому в законодательстве ряда зарубежных стран уже предусмотрен такой механизм компенсации. Например, статья 46 Закона Республики Армения от 21 ноября 2001 г. № ЗР-249 «О дипломатической службе» предусматривает выплату компенсации на каждого члена семьи в размере 10 процентов от компенсации рас-

ходов, связанных со службой дипломатического работника в иностранном государстве. Более того, период, проведенный супругой (супругом) в заграничной командировке, включается в срок государственного социального страхования. Аналогичные механизмы предусмотрены в законодательстве о дипломатической службе ФРГ, Украины, Эстонии [5].

В принятую редакцию Федерального закон № 186-ФЗ была включена, хотя и значительно видоизменённая по сравнению с первоначальной версией, компенсация Послу и Представителю при завершении дипломатической службы. Так, при освобождении от должности Посла либо Представителя после истечения срока пребывания в соответствующей должности и (или) по собственной инициативе в связи с выходом на пенсию по старости гражданину, имеющему стаж государственной гражданской службы в системе МИД России не менее 20 лет, выплачивается единовременное пособие в рублях в размере 10 денежных вознаграждений (в исходной редакции предусматривалась выплата в размере 20 окладов денежного содержания в рублях без условия о стаже).

Так же не была включена в итоговый текст закона норма о выдаче лицам, ушедшим в отставку с должности Посла, Представителя, либо замещавшим эти должности не менее трех лет, при условии выхода в отставку с дипломатической службы, а также их супругам, дипломатического паспорта.

Важным отличием Федерального закона № 186-ФЗ от указов Президента Российской Федерации 1999 г. № 1180, № 1316, регулирующих правовой статус Послов и Представителей, стало системное закрепление запретов, которые на них распространяются. При этом указанный элемент правового статуса – не являются калькой с аналогичных положений законодательства о государственной гражданской службе (ста-

тья 17 № 79-ФЗ). Например, перечень дополнен уточнённым по формулировке запретом на публичные высказывания, суждения и оценки, не соответствующие официальной позиции Российской Федерации.

В соответствии со ст. 14 № 186-ФЗ указанный Федеральный закон вступает в силу по истечении 180 дней после дня официального опубликования – 21 декабря 2016 года. До этого времени на основе созданного законодательного фундамента статуса Посла и Представителя необходимо как принятие ряда новых нормативных актов, уточняющих и развивающих положения законодательства, так и признание утратившими силу ранее действовавших актов.

Нормами № 186-ФЗ предусмотрено принятие указов Президента Российской Федерации: устанавливающих перечень международных организаций (иностранных государств), при (в) которых учреждается государственная должность Российской Федерации «Постоянный представитель (представитель, постоянный наблюдатель) Российской Федерации при международной организации (в иностранном государстве)» (предусмотрено ч. 3 ст. 1 № 186-ФЗ); регулирующих порядок приостановления исполнения запросов, поручений, указаний и предотвращения действий в международной организации представителей федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов Российской Федерации, российских организаций, в случае если такие действия не отвечают интересам Российской Федерации (с целью реализации ч. 5 ст. 9 № 186-ФЗ), порядок отзыва со своей должности Посла и Представителя (с целью реализации ст. 5 № 186-ФЗ).

Также потребуется внесение изменений в Положение о Посольстве Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 28 октября 1996 г. № 1497 (пункты 2 и 7) и Положение о

Постоянном представительстве Российской Федерации при Международной организации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 29 сентября 1999 г. № 1316 (пункты 3 и 10) и признанием утратившим силу указ Президента Российской Федерации от 7 сентября 1999 г. № 1180 «Об утверждении Положения о Чрезвычайном и Полномочном После Российской Федерации в иностранном государстве», а также соответствующие пункты указов, вносящих изменения в отдельные положения указа № 1180.

К моменту вступления в силу № 186-ФЗ необходимо принятие ряда актов Правительства Российской Федерации, устанавливающих порядок выплаты и размера различного рода компенсаций, предусмотренных ст. 12 № 186-ФЗ, Послу и Представителю, а также членам их семей.

В целях реализации положений № 186-ФЗ предусматривается принятие ряда ведомственных актов МИД России, устанавливающих порядок уведомления о получении подарка, полученного Послом, Представителем в связи с протокольным мероприятием, служебной командировкой и другим официальным мероприятием, а также о порядке передачи указанного подарка по акту приема-передачи (предусмотрен ч. 7 ст. 4); порядок назначения Временного поверенного в делах Российской Федерации

(предусмотрено ч. 4 ст. 3) и назначения исполняющего обязанности Постоянного представителя (представителя, постоянного наблюдателя) Российской Федерации при международной организации, которым предполагается установить порядок его назначения из числа дипломатических работников представительства Российской Федерации при международной организации (предусмотрено ч. 5 ст. 3).

Таким образом, в развитие положений №186-ФЗ предусмотрено принятие 4 актов Президента Российской Федерации, 6 актов Правительства Российской Федерации и 3 актов Министерства иностранных дел Российской Федерации.

Принятие Федерального закона № 186-ФЗ «О Чрезвычайном и Полномочном После Российской Федерации в иностранном государстве и Постоянном представителе (представителе, постоянном наблюдателе) Российской Федерации при международной организации (в иностранном государстве)» ознаменовало очередной значимый этап в развитии правового регулирования дипломатической службы [6], подчеркнуло особый статус и роль дипломатических работников в системе государственного управления, создало условия для развития кадрового потенциала системы Министерства иностранных дел Российской Федерации.

Библиография:

1. О Совещании послов и постоянных представителей Российской Федерации [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства иностранных дел Российской Федерации. – Режим доступа: www.mid.ru (дата обращения 11.07.2016)
2. Стенограмма выступления Президента Российской Федерации В.В. Путина на Совещании послов и постоянных представителей Российской Федерации 1.07.2016 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента Российской Федерации. – Режим доступа: www.kremlin.ru (дата обращения 11.07.2016)
3. Занко Т.А. Особенности и основные направления совершенствования правового регулирования дипломатической службы Российской Федерации: автореф. дис. канд. юр. наук : 12.00.14 / Т.А. Занко. М., 2013. С. 11.
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 22.04.2011 № 310 «О социальных гарантиях лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации Чрезвычайного

и Полномочного Посла Российской Федерации в иностранном государстве и Постоянного представителя (представителя, постоянного наблюдателя) Российской Федерации при международной организации (в иностранном государстве)» // Собрание законодательства российской Федерации. 2011. № 17. Ст. 2436.

5. Занко Т.А. Правовое положение дипломатических работников: права, государственные гарантии, поощрения // Вестник МГИМО-Университета. 2013. № 3(30). С. 123
6. Занко Т.А. Правовое обеспечение дипломатической службы // Право и управление. XXI век. 2011. № 4. С. 121.

References (transliterated):

1. Zanko T.A. Osobennosti i osnovnye napravleniya sovershenstvovaniya pravovogo regulirovaniya diplomaticheskoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii: avtoref. dis. kand. jur. nauk : 12.00.14 / T.A. Zanko. M., 2013. S. 11.
2. Zanko T.A. Pravovoe polozhenie diplomaticheskikh rabotnikov: prava, gosudarstvennye garantii, pooshchreniya // Vestnik MGIMO-Universiteta. 2013. № 3(30). S. 123
3. Zanko T.A. Pravovoe obespechenie diplomaticheskoi sluzhby // Pravo i upravlenie. XXI vek. 2011. № 4. S. 121.