



ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по информационным материалам запроса
Министерства юстиции Российской Федерации
от 13.08.2019 № 07/101674-МГ

Санкт-Петербург

23 июня 2020 г.

Адресат: Уполномоченный Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека – заместитель Министра М.Л. Гальперин.

Экспертная организация: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Санкт-Петербургский государственный университет».

Место нахождения: Россия, 199034, Санкт-Петербург,
Университетская наб. д.7-9.
Тел: +7 (812) 328-20-00
Эл.почта: spbu@spbu.ru
сайт: spbu.ru

Информационные материалы, представленные для проведения исследования: Протокол заседания рабочей группы президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции по взаимодействию со структурами гражданского общества № 31 от 26.06.2019 на бумажном носителе – 9 л.

Общие положения

Ответственность за подготовку информационных материалов, предоставленных для экспертного исследования (далее – исходные материалы), несет лицо, направившее запрос. Эксперт отвечает за выражение профессионального мнения по поставленным перед ним вопросам в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Экспертное исследование проведено в соответствии с законодательством РФ, внутренними правилами, действующими в СПбГУ. Экспертное исследование было спланировано, проведено с учетом обеспечения разумной уверенности в полноте и достоверности исходных материалов для выражения экспертного суждения и, в том числе, включало в себя: а) изучение доказательств, подтверждающих значение и раскрытие информации в предоставленных исходных материалах; б) оценку принципов и методов создания исходных материалов; в) определение главных оценочных значений, представленных в исходных материалах; г) оценку общего представления об исходных материалах.

Датой экспертного заключения является дата окончания экспертного исследования. По изменению состава и содержания исходных материалов, которые могут иметь место после окончания экспертного исследования, экспертная организация ответственности не несет.



Вопросы, поставленные перед экспертной организацией

Экспертное исследование направлено на выражение мнения во всех существенных отношениях по поставленным перед экспертной организацией вопросам:

1. Оценка состояния правового регулирования и правоприменения внесения в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения, в целях определения правомерности и эффективности данного вида наказания.

2. Оценка состояния правового регулирования и правоприменения лишения ведомственных, региональных и муниципальных наград с целью установления возможности введения данной меры в качестве дополнительного наказания за коррупционные правонарушения.

3. Формулирование предложений по повышению эффективности противодействия коррупции.

Перечень научных и иных источников, использованных для ответа на поставленные вопросы:

1. Конституция РФ.
2. Трудовой кодекс РФ.
3. Уголовный кодекс РФ.
4. Уголовно-исполнительный кодекс РФ.
5. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».
6. Федеральный закон от 27.07.2004 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ».
7. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в РФ».
8. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».
9. Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».
10. Федеральный закон от 07.05.2013 № 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 РФ, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами».
11. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре РФ».
12. Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете РФ».
13. Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ».
14. Федеральный закон от 01.07.2017 № 132-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части размещения в государственной информационной системе в области государственной службы сведений о применении взыскания в виде увольнения в связи с утратой доверия за совершение коррупционных преступлений».



15. Федеральный закон от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О ветеранах».
16. Указ Президента РФ от 07.09.2010 № 1099 «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы РФ».
17. Указ Президента РФ от 11 апреля 2008 г. № 487 «О Почетной грамоте Президента РФ и благодарности Президента РФ».
18. Постановление Правительства РФ от 05.03.2018 № 228 «О реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия».
19. Постановление Правительства РФ от 25 июня 2016 г. № 578 «О порядке учреждения ведомственных знаков отличия, дающих право на присвоение звания "Ветеран труда", федеральными органами исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, и награждения указанными знаками отличия».
20. Указание Генпрокуратуры России № 35/11, МВД России № 1 от 24.01.2020 «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса РФ, используемых при формировании статистической отчетности».
21. Постановление Конституционного Суда РФ от 06.04.2020 № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 1.1 части 1 статьи 37 и пункта 2 части 1 статьи 59.2 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ», а также пункта 2 части 1 статьи 13.1 Федерального закона «О противодействии коррупции» в связи с жалобой гражданина И.Н. Котяша».
22. Ильяков А.Д. Конституционность практики включения в Реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия // Современное право, 2019, № 3.
23. Капусткин А.С. Правовой статус общественных наград // Законность. 2010. № 12.
24. Конов А. Основные подходы к регулированию «вращающейся двери»: международный опыт // <https://pandia.ru/text/80/263/48988.php>, дата обращения к ссылке – 10.06.2020.
25. Трофимов Е.В. Государственные награды субъектов Российской Федерации // Юридические исследования. – 2013. – № 1.
26. Трофимов Е.В. Лишение официальных наград в наградном производстве и проблемы его законодательного регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 11.

Перечень понятий, использованных в ходе исследования (в соответствии с перечисленными в Экспертном заключении научными и иными источниками):

Противодействие коррупции – деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции); по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (извлечение, ст. 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»).

Государственная гражданская служба РФ – вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан РФ (далее –



граждане) на должностях государственной гражданской службы РФ (далее также - должности гражданской службы) по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов РФ, лиц, замещающих государственные должности РФ, и лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ (ст. 3 Федерального закона от 27.07.2004 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ»).

Содержание исследования

1. Оценка состояния правового регулирования и правоприменения внесения в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения, в целях определения правомерности и эффективности данного вида наказания.

1.1. Правовое регулирование увольнения лиц в связи с утратой доверия за совершение коррупционных правонарушений.

В сфере противодействия коррупции в Российской Федерации (далее – РФ) базовым является Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее - Закон о противодействии коррупции), поэтому основные меры по борьбе с коррупцией, профилактике коррупции, минимизации и ликвидации ее последствий предусмотрены именно этим нормативным правовым актом.

В 2011 году Федеральным законом от 21.11.2011 № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» Закон о противодействии коррупции был дополнен статьей 13.1. «Увольнение (освобождение от должности) лиц, замещающих государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ, муниципальные должности, в связи с утратой доверия». В соответствии с новой нормой лицо, замещающее государственную должность РФ, государственную должность субъекта РФ, муниципальную должность, подлежит увольнению (освобождению от должности) в связи с утратой доверия в случае:

1) непринятия лицом мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого оно является;

2) непредставления лицом сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений, если иное не установлено федеральными законами;

3) участия лица на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организации, за исключением случаев, установленных федеральным законом;

4) осуществления лицом предпринимательской деятельности;

5) вхождения лица в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории РФ их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ.

Лицо, замещающее государственную должность РФ, государственную должность субъекта РФ, муниципальную должность, которому стало известно о возникновении у



подчиненного ему лица личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, также подлежит увольнению (освобождению от должности) в связи с утратой доверия в случае непринятия им мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого является подчиненное ему лицо.

Увольнение в связи с утратой доверия было предусмотрено и для других субъектов: лиц, занимающих должности в Центральном банке РФ, в государственных корпорациях, публично-правовых компаниях, Пенсионном фонде РФ, Фонде социального страхования РФ, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, иных организациях, созданных РФ на основании федеральных законов; лиц, занимающих отдельные должности на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами; лиц, замещающих должности финансового уполномоченного, руководителя службы обеспечения деятельности финансового уполномоченного (ст. 13.2 Закона о противодействии коррупции).

Тогда же в 2011 году были внесены дополнения, введившие нормы увольнения государственных и муниципальных служащих, а также иных лиц, в связи с утратой доверия в случаях совершения ими коррупционных правонарушений и в другие нормативные правовые акты.

Так, в ч. 1 ст. 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ (далее – Закон о госслужбе) введен п. 1.1, предусматривающий расторжение служебного контракта по инициативе представителя нанимателя с гражданским служащим, который может быть освобожден от замещаемой должности гражданской службы и уволен с гражданской службы в случае утраты представителем нанимателя доверия к нему в связи с несоблюдением ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции Законом о госслужбе, Законом о противодействии коррупции и другими федеральными законами. Здесь же заметим, что данная норма подвергалась проверке на конституционность. В Постановлении № 14-П от 6 апреля 2020 г. Конституционный Суд признал п. 1.1 ч. 1 ст. 37 и п. 2 ч. 1 ст. 59.2 Закона о госслужбе не противоречащими Конституции и отметил, что выявленный в постановлении смысл данных положений является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

В соответствии с п. 3 ст. 19 Федерального закона «О муниципальной службе в РФ» от 02.03.2007 № 25-ФЗ (в ред. Федерального закона от 21.11.2011 № 329-ФЗ) основанием для расторжения трудового договора с муниципальным служащим по инициативе представителя нанимателя (работодателя) может служить несоблюдение им ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой.

На основании п. 7.1 ст. 40 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления прекращаются досрочно в случае несоблюдения им ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, установленных Законом о противодействии коррупции, Федеральным законом от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», Федеральным законом от 07.05.2013 № 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 РФ, владеть и (или)



пользоваться иностранными финансовыми инструментами», если иное не предусмотрено законодательством.

Аналогичные нормы были включены в нормативные правовые акты, регулирующие деятельность правоохранительных органов.

Например, в Федеральный закон «О прокуратуре РФ» от 17.01.1992 № 2202-1 введена статья 41.9. «Увольнение в связи с утратой доверия», в соответствии с которой работник подлежит увольнению в случае:

непринятия им мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является;

непредставления сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений;

участия на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организации, за исключением случаев, установленных федеральным законом;

осуществления предпринимательской деятельности;

вхождения в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории РФ их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ;

нарушения им, 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 РФ, 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 РФ, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

Также увольнению в связи с утратой доверия подлежит руководитель органа или организации прокуратуры, которому стало известно о возникновении у подчиненного ему работника личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, если руководитель не принял мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого является подчиненный ему работник.

Аналогичной по содержанию статьей 30.2 дополнен Федеральный закон «О Следственном комитете РФ» от 28.12.2010 № 403-ФЗ.

В 2014 году в Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» от 30.11.2011 № 342-ФЗ включена статья 50.1. «Взыскания за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции»¹, в соответствии с которой за несоблюдение сотрудником органов внутренних дел ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и

¹ Введена Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» от 22.12.2014 № 431-ФЗ.



неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции Законом о противодействии коррупции и другими федеральными законами, налагаются взыскания, предусмотренные ч. 1 ст. 50 Закона: 1) замечание; 2) выговор; 3) строгий выговор; 4) предупреждение о неполном служебном соответствии; 5) перевод на нижестоящую должность в органах внутренних дел; 6) **увольнение со службы в органах внутренних дел** (выделено нами).

В указанный период времени были дополнены соответствующими антикоррупционными нормами и другие нормативные правовые акты, регулирующие прохождение правоохранительной и военной службы.²

Кроме этого, введены нормы об увольнении в связи с утратой доверия за совершение коррупционных правонарушений и других категорий работников, а именно: лиц, занимающих должности в государственных корпорациях, публично-правовых компаниях, государственных компаниях, назначение на которые осуществляет Президент РФ или Правительство РФ (ст. 349.1 Трудового кодекса РФ (далее – ТК) введена Федеральным законом от 29.12.2010 № 437-ФЗ); работников Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, иных организаций, созданных РФ на основании федеральных законов, если эти лица занимают должности, назначение на которые осуществляет Президент РФ или Правительство РФ (ст. 349.1 ТК введена Федеральным законом от 03.12.2012 № 231-ФЗ). Для указанных категорий работников в 2012 году введен п. 7.1 ч. 1 ст. 81 ТК РФ³, которым внесены в перечень оснований увольнения трудового договора по инициативе работодателя в связи с утратой доверия и случаи непринятия работником мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является, непредставления или представления неполных или недостоверных сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера либо непредставления или представления заведомо неполных или недостоверных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей, открытия (наличия) счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами работником, его супругом (супругой) и несовершеннолетними детьми в случаях, предусмотренных ТК, другими федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ.

Диспозиции всех перечисленных норм содержат разный объем коррупционных правонарушений, за совершение которых лицо подлежит увольнению (досрочному прекращению полномочий) по инициативе работодателя в связи с утратой доверия. Поскольку в наши цели не входит более глубокий их анализ, ограничимся лишь этими сведениями, упомянув лишь о том, что увольнение в связи с утратой доверия является дисциплинарным взысканием за совершение дисциплинарного проступка, хотя и носящего признаки коррупционного правонарушения, поэтому возможно только после соблюдения конкретной процедуры. Например, для государственных служащих она

² Например: ст. 29.2 Федерального закона от 21.07.1997 № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации»; ст. 51 Федерального закона от 1.10.2019 № 328-ФЗ «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; ст. 52 Федерального закона от 23.05.2016 № 141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; ст. 51.1 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» от 28.03.1998 № 53-ФЗ и другие.

³ Введен Федеральным законом от 03.12.2012 № 231-ФЗ, в ред. Федеральных законов от 29.12.2012 № 280-ФЗ, от 07.05.2013 № 102-ФЗ, от 28.12.2016 № 505-ФЗ.



определена ст. 59.3 Закона о госслужбе, для муниципальных служащих - ст. 27.1 Закона о муниципальной службе, для работников государственной корпорации, государственных компании, публично-правовой компании - ст. 192, 193 ТК РФ. Соответствующие процедуры предусмотрены нормативными правовыми актами и для других категорий лиц.

Таким образом, можно констатировать, что в российское законодательство введена целая система норм об увольнении в связи с утратой доверия за совершение коррупционных правонарушений, предусмотренных Законом о противодействии коррупции.

1.2. Правовое регулирование формирования и ведения реестра лиц, уволенных в связи с утратой доверия.

В 2017 году⁴ Закон о противодействии коррупции был дополнен ст. 15, в соответствии с которой сведения о применении к перечисленным в п. 1.1 заключения лицам дисциплинарного взыскания в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения должны включаться государственным органом (органом местного самоуправления) или иным органом, в котором лицо замещало соответствующую должность, в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия (далее – Реестр). Введение данной нормы также повлекло внесение дополнений как в уже названные нормативные правовые акты, так и некоторые другие. С 1 января 2018 года вступил в действие Федеральный закон от 01.07.2017 №132-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части размещения в государственной информационной системе в области государственной службы сведений о применении взыскания в виде увольнения в связи с утратой доверия за совершение коррупционных преступлений».

Для регулирования вопросов формирования и ведения реестра принято Постановление Правительства РФ от 05.03.2018 № 228 «О реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия», утвердившее «Положение о реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия» (далее – Положение).

В каждом государственном, муниципальном органе и организации на федеральном уровне, уровне субъекта федерации и территориальном уровне определяется уполномоченное должностное лицо, ответственное за включение сведений в реестр и исключение сведений из него посредством направления сведений в уполномоченный государственный орган (уполномоченную организацию), которые в свою очередь направляют ее в уполномоченное подразделение Аппарата Правительства РФ - Департамент Правительства РФ, к сфере ведения которого относится обеспечение реализации полномочий Правительства РФ в решении кадровых вопросов (далее - уполномоченное подразделение Аппарата Правительства РФ). Указанный Департамент осуществляет размещение реестра в открытом доступе на официальном сайте единой системы по адресу <http://gossluzhba.gov.ru/reestr> в виде списка, который сформирован в алфавитном порядке (в формате PDF).

Для включения сведений в реестр уполномоченный государственный орган (уполномоченная организация) направляет в уполномоченное подразделение Аппарата Правительства РФ следующую информацию:

⁴ Федеральный закон от 01.07.2017 № 132-ФЗ.



а) фамилия, имя и отчество лица, к которому применено взыскание в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения;

б) дата рождения лица, к которому применено взыскание в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения;

в) идентификационный номер налогоплательщика (ИНН), присваиваемый налоговым органом РФ, или аналог идентификационного номера налогоплательщика в соответствии с законодательством соответствующего иностранного государства (для иностранных лиц) - при наличии;

г) страховой номер индивидуального лицевого счета (СНИЛС) - при наличии;

д) номер и серия паспорта (или реквизиты заменяющего его документа) лица, к которому применено взыскание в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения;

е) наименование органа (организации), в котором замещало должность лицо, к которому было применено взыскание в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения;

ж) наименование должности, замещаемой на момент применения взыскания в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения;

з) дата и номер (реквизиты) соответствующего акта о применении взыскания в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения;

и) сведения о совершенном коррупционном правонарушении, послужившем основанием для увольнения (освобождения от должности) лица в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения, со ссылкой на положение нормативного правового акта, требования которого были нарушены.

Одновременно в уполномоченное подразделение Аппарата Правительства РФ направляется заверенная соответствующей кадровой службой копия акта о применении взыскания в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения.

Уполномоченное подразделение Аппарата Правительства РФ в течение 10 рабочих дней со дня поступления информации вносит ее в Реестр, а именно:

а) порядковый номер;

б) фамилию, имя и отчество лица, к которому применено взыскание в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения;

в) наименование органа (организации), в котором замещало должность лицо, к которому было применено взыскание в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения;

г) наименование должности, замещаемой на момент применения взыскания в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения;



д) положение нормативного правового акта, требования которого были нарушены и послужившее основанием для увольнения (освобождения от должности) лица в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения;

е) дату соответствующего акта о применении взыскания в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения;

ж) дату размещения информации на официальном сайте единой системы.

Изменение сведений, включенных в реестр, в части, касающейся исправления технических ошибок, осуществляется уполномоченным подразделением Аппарата Правительства РФ в течение суток со дня самостоятельного выявления технических ошибок, а также в течение 3 рабочих дней со дня получения соответствующего письменного обращения.

Положение устанавливает сроки направления информации в Реестр. Данные об уволенном должны появиться в Реестре не позднее 23 рабочих дней с даты решения об увольнении работника или служащего:

- 10 рабочих дней определены для территориальных органов и подразделений федеральных госорганов, органов госвласти субъектов РФ, органов местного самоуправления, чтобы передать сведения в уполномоченный госорган (организацию);

- 10 рабочих дней отведены уполномоченным госорганам и организациям для передачи сведений об уволенном в Аппарат Правительства РФ. Если сведения поступили из территориальных органов и подразделений федеральных госорганов, органов госвласти субъектов РФ, органов местного самоуправления, то срок составляет 3 рабочих дня;

- 10 рабочих дней имеются у уполномоченного подразделения Аппарата, чтобы разместить информацию в Реестре.

Сведения в Реестр вносятся сроком на 5 лет, но могут быть исключены из Реестра и ранее по следующим основаниям:

1) отмена акта о применении взыскания в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения;

2) вступление в установленном порядке в законную силу решения суда об отмене акта о применении взыскания в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения;

3) смерть лица, к которому было применено взыскание в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения.

По истечении 5 лет сведения исключаются из реестра на следующий календарный день.

Проведенный нами анализ правового регулирования увольнения в связи с утратой доверия и формирования Реестра позволяет прийти к выводу о том, что ведение Реестра лиц, уволенных в связи с утратой доверия за совершение коррупционных правонарушений, является профилактической мерой и способом реализации такого принципа противодействия коррупции, как публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления (ст. 3 Закона о противодействии коррупции). Тем не менее, если нормы, регламентирующие институт утраты доверия, теперь не подвергаются сомнению (См. Постановление Конституционного Суда РФ от 6.04.2020 № 14-П, упоминавшееся выше), то включение



сведений об увольнении по рассматриваемому основанию в реестр некоторыми авторами подвергается критике с точки зрения его конституционности. Так, по мнению А.Д. Ильякова⁵, включение в реестр означает потенциальный запрет на последующее принятие уволенного на государственную службу и в случае необъективности конкретного работодателя может в определенной степени расцениваться как несоразмерное ограничение конституционных прав. Конституция РФ допускает в силу ч. 3 ст. 55 в отношении лиц, совершивших коррупционное нарушение, возможность закрепления федеральным законом определенных, сохраняющихся в течение разумного срока дополнительных обременений, которые обусловлены, в том числе, общественной опасностью таких лиц и связаны с обязанностью нести ответственность за виновное поведение. Вместе с тем, Конституция РФ требует безусловного соблюдения предусмотренных ею гарантий личности и исходит из необходимости обеспечения справедливости соответствующих ограничений, их соразмерности защищаемым конституционным ценностям. Это предполагает установление ответственности только за виновное деяние и ее дифференциацию в зависимости от тяжести содеянного, степени вины правонарушителя и иных существенных обстоятельств. Таким образом, для обеспечения конституционности практики включения в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия, в законодательстве необходимо разделение ответственности и установление четких критериев применения таких видов как ограничение или лишение права.

Представляется, что приводимые доводы являются гипотетическими до тех пор, пока законодательно не введено однозначное ограничение (запрет) для занятия определенных должностей лицами, сведения о которых внесены в реестр. Авторы заключения полагают, что такие запреты и ограничения (в зависимости от тяжести виновно совершенного правонарушения) должны быть законодательно закреплены либо в виде отдельных норм в отраслевом законодательстве (для разных видов государственной, муниципальной, правоохранительной, военной и др. служб), либо в виде специальных практик так называемой «вращающейся двери», представляющих собой систему ограничений и запретов для перехода государственных и иных служащих в частные компании или в иные государственные (муниципальные) органы, а также для трудоустройства лиц, прекративших службу в публичной сфере. Зарубежный опыт правового регулирования таких практик известен и вполне может быть использован для развития отечественного законодательства в антикоррупционной сфере⁶.

В настоящее время сведения об основаниях увольнения вносятся в трудовую книжку и пребывают в ней бессрочно, поэтому работодатель, даже не обращаясь к реестру, имеет информацию о совершенных правонарушениях кандидата на должность. Тем более вопрос об ограничении конституционных прав в связи с внесением сведений в реестр снимается ввиду перехода на ведение так называемых «электронных трудовых книжек» в соответствии со ст. 66.1 ТК РФ, введенной Федеральным законом «О внесении изменений в Трудовой кодекс РФ в части формирования сведений о трудовой деятельности в электронном виде» от 16.12.2019 № 439-ФЗ. В новых условиях скрыть основания увольнения будет невозможно, поскольку предоставление трудовой книжки при трудоустройстве является обязательным, поэтому представитель работодателя (нанимателя) может понести дисциплинарную ответственность в случае, если при принятии лица на должность он не примет во внимание основание предшествующего

⁵ Ильяков А.Д. Конституционность практики включения в Реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия // Современное право, 2019, № 3.

⁶ Конов А. Основные подходы к регулированию «вращающейся двери»: международный опыт // <https://pandia.ru/text/80/263/48988.php>



увольнения, в результате чего будет принят работник, не соответствующий по своим морально-этическим или другим качествам занимаемой должности. Требования, предъявляемые к кандидатам на занятие определенных должностей, перечислены в отраслевом законодательстве, поэтому сложностей в правоприменении возникать не должно. По нашему мнению, ведение реестра лиц, уволенных в связи с утратой доверия, предполагается не для будущих работодателей этого лица, а для широкого круга лиц, фактически неограниченного, с целью получения информации о совершенном коррупционном правонарушении, то есть норма направлена исключительно на профилактические цели и, как мы уже заметили, реализацию принципов открытости (прозрачности) деятельности государственных и муниципальных органов, иных организаций, гласности и приоритетном применении мер предупреждения коррупции. В связи с этим, по нашему мнению, внесение сведений в Реестр не является дополнительной мерой наказания за дисциплинарный проступок и не влечет автоматически ограничения конституционного права занимать определенные должности. Оно является последствием дисциплинарного взыскания в виде увольнения в связи с утратой доверия и сохраняется на протяжении 5 лет, в то время как само взыскание является бессрочным в отличие от других дисциплинарных взысканий.

1.3. Результаты мониторинга формирования реестра лиц, уволенных в связи с утратой доверия.

Реестр ведется с 7 марта 2018 года и постоянно пополняется. К началу мониторинга в феврале 2020 года в реестре насчитывалось 1967 лиц, к моменту составления отчета 04.06.2020 – 2141.

Изучение всех позиций Реестра позволило сделать некоторые выводы о его формировании и ведении, а также о некоторых особенностях правоприменения в сфере увольнения лиц в связи с утратой доверия за совершение коррупционных правонарушений. Поскольку Реестр пополняется ежедневно и ведется в алфавитном, а не календарном порядке, номера Реестра, приведенные в качестве примеров, не являются постоянными и могут изменяться на каждую дату обращения, а полученные процентные данные являются относительными.

Лица, уволенные в связи с утратой доверия, в подавляющем большинстве случаев занимали следующие должности:

1. Депутат (58%);
2. Судебный пристав (11%);
3. Старший участковый уполномоченный полиции (3%);
4. Старший оперуполномоченный (2%);
5. Инспектор ДПС (2%).

В остальных случаях данные лица являлись:

1. Начальниками различных отделов (начальник межрегионального отдела энергетического надзора, начальник отдела по управлению имуществом, начальник боевого отделения, начальник отдела надзорной деятельности и профилактической работы, начальник регистрационно-экзаменационного отделения ОГИБДД, начальник отряда отдела по воспитательной работе с осужденными, начальник управления жилищно-коммунального хозяйства и инженерной инфраструктуры, начальник отдела геологии и лицензирования и т.д.);

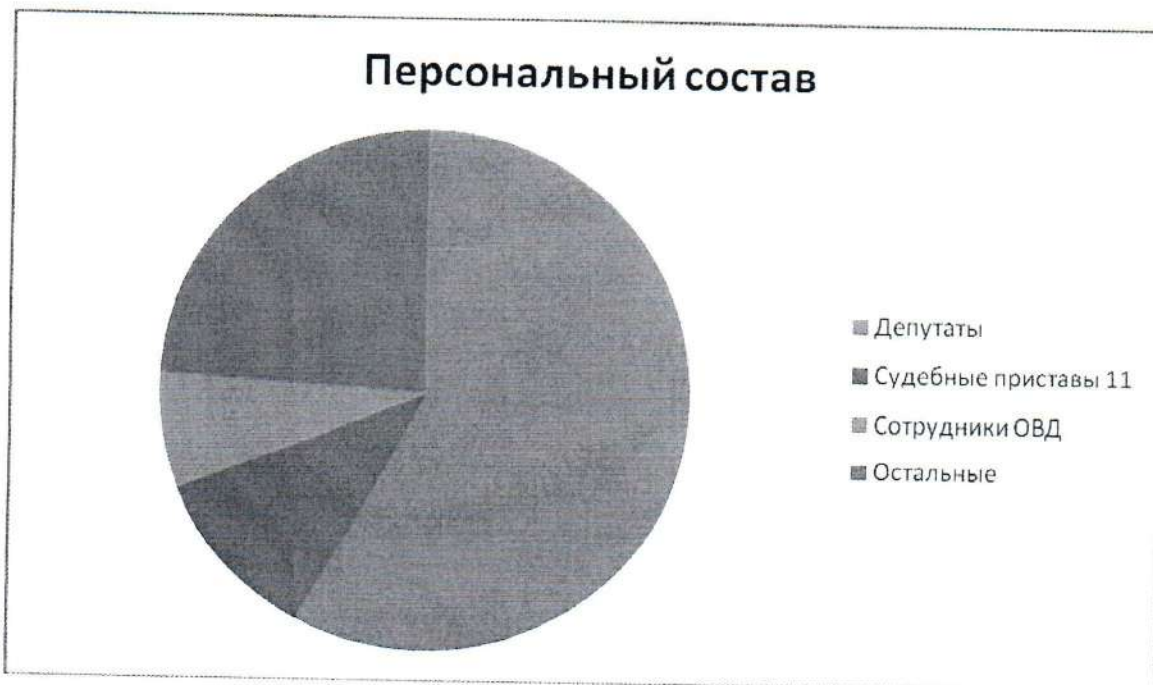


2. Заместителями начальников (заместитель начальника Главного управления «Государственная жилищная инспекция Челябинской области», заместитель начальника Управления лесами, заместитель начальника координационного управления - заведующий отделом контрольных мероприятий и т.д.);

3. Председателями Собрания депутатов (председатель Коболдинского сельского Совета народных депутатов);

4. Специалистами в той или иной области (ведущий специалист по охране труда и социального развития, ведущий специалист-эксперт отдела иммиграционного контроля Управления по вопросам миграции МВД);

5. Государственными инспекторами (государственный инспектор отдела государственного контроля, надзора и охраны водных биологических ресурсов и среды их обитания, главный государственный таможенный инспектор отдела специальных таможенных процедур) и другие.



I. Нормативные правовые акты, требования которых были нарушены, можно подразделить на следующие группы:

1. Нарушение положений частей 7.1, 7.2, 7.3, 7.4 пункта 10 части 10, части 10.1 статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В 35 % записей Реестра имеется ссылка на то, что положения данного закона были нарушены.

2. Нарушение положений пункта 13 части 1 статьи 17, статьи 18, пункта 1 части 1 статьи 59.2, статьи 15, статьи 19, статьи 37, статьи 20 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (17% записей Реестра).

3. Нарушение положений части 5 статьи 15, части 2 статьи 27.1 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (4%).



4. Нарушение положений части 3 статьи 10, статьи 9, статьи 11, статьи 12.1, статьи 8, статьи 13.1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». При этом необходимо подчеркнуть, что ссылка исключительно на этот акт наличествует в 26% записей. В подавляющем большинстве случаев имеется ссылка на данный закон, а также на иные акты, например, на Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (51%). Данный акт в целом встречался наиболее часто, в 77% записей. Но помимо ссылки на данный закон имеются упоминания и других нормативных правовых актов субъектов РФ, например, части 3 статьи 12.4 закона Астраханской области от 28 мая 2008 г. № 23/2008-ОЗ «О противодействии коррупции в Астраханской области».

5. Нарушение пункта 9 части 1 статьи 12, статьи 13, статьи 71 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (12 %).

6. Применялись и иные законодательные акты. Так, в одном случае наличествовала ссылка на положения Трудового кодекса, ссылка на положения закона «О представлении гражданами, претендующими на замещение отдельных муниципальных должностей в Тамбовской области, должностями главы местной администрации по контракту в Тамбовской области, и лицами, замещающими отдельные муниципальные должности в Тамбовской области, должность главы местной администрации по контракту в Тамбовской области, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и порядке проверки достоверности и полноты указанных сведений» встречалась трижды. В одном из дел отсутствовали какие-либо ссылки на нормативные акты помимо подпункта «б» пункта 3, подпункта «а» и «б» пункта 5 Положения о представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 559; пункта 2.1, 2.2 и 6 Порядка представления гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы в системе МВД России, и сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации, федеральными государственными гражданскими служащими системы МВД России сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, утвержденного приказом МВД России от 14 декабря 2016 г. № 838. Также единожды встретилась ссылка на статью 5.1 Закона Республики Карелия от 12 ноября 2007 г. № 1128-ЗРК «О некоторых вопросах правового положения лиц, замещающих муниципальные должности в органах местного самоуправления в Республике Карелия».

7. Наряду с законом № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» имелись ссылки на Федеральный закон «О полиции» от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ».



Процентное соотношение нормативных правовых актов, требования которых были нарушены и послужили основанием для увольнения (освобождения от должности) лица в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения



В ходе мониторинга также установлено, что подавляющее число допускаемых государственными (муниципальными) служащими нарушений связано с непредставлением либо представлением недостоверных или неполных сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера в отношении себя и членов своей семьи. Доля соответствующих нарушений составляет приблизительно 58% от общего количества нарушений. При этом важно отметить, что данные нарушения допускаются в основном представителями органов местного самоуправления (соотношение муниципальных и государственных служащих, допустивших нарушение – 42:16).

Нарушения, связанные с непринятием мер, направленных на предотвращение или урегулирование конфликта интересов, а также с несообщением нанимателю о фактах склонения должностного лица к совершению коррупционных правонарушений допускаются реже – их доля составляет приблизительно 23%. При этом, в отличие от предыдущей категории, нарушения данной группы совершаются преимущественно

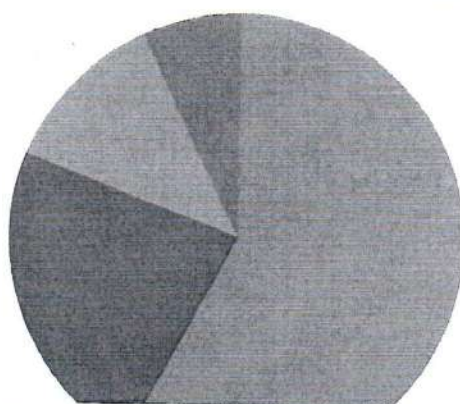


служащими органов государственной власти и подведомственных им учреждений (соотношение муниципальных и государственных служащих, допустивших нарушение – 2:20).

В ходе анализа сведений, представленных в Реестре, установлено, что в ряде случаев по внесенной в реестр информации невозможно установить, за какое конкретно нарушение должностное лицо было уволено, поскольку в обоснование увольнения приводится либо ссылка на нормативный акт в целом (например, № 304), либо на нормы общего характера, охватывающие несколько нарушений (например, ссылка на п. 7.1 ч. 1 ст. 81 ТК РФ).

Кроме того, в ряде случаев в основания увольнения включаются нормы общего характера, не связанные напрямую с допущенным нарушением, но требующие от государственного (муниципального) служащего соблюдать установленный порядок и возлагаемые на него ограничения. Такие ссылки следует считать неинформативными и загромождающими Реестр.

Процентное соотношение правонарушений, послуживших основанием для увольнения



- Непредставление достоверных доходов и расходов
- Неурегулированности конфликта интересов
- Нарушение ограничений

II. Соблюдение сроков формирования Реестра.

В ходе сопоставления дат увольнения должностных лиц с датами внесения их в реестр установлено, что средний срок внесения сведений в реестр составляет 85 дней. При этом заметна значительная дифференциация сроков внесения сведений в зависимости от должности, которую замещало уволенное лицо, а также от органа, в котором указанная должность замещалась. Так, для представительных органов местного самоуправления средний срок внесения сведений в реестр об уволенных должностных лицах (депутатах) составляет 114 дней. Сведения о должностных лицах администраций муниципальных образований вносятся в реестр в среднем в течение 100 дней.

Напротив, сроки внесения сведений о должностных лицах органов государственной власти, государственных учреждений и предприятий являются значительно меньшими. Средний срок по всем должностным лицам указанной категории составляет 40 дней. При этом для сотрудников территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти такой срок составляет 36 дней.



Минимальный срок внесения сведения в рассматриваемом диапазоне составил 14 дней (для главы администрации муниципального образования, а также для заместителя директора по безопасности мореплавания Сахалинского филиала ФГУП «Росморпорт»). Максимальный срок внесения сведений составил 369 дней (для депутата Совета депутатов сельского поселения «село Ачайваям» Олюторского муниципального района Камчатского края - № 356).

2. Оценка состояния правового регулирования и правоприменения лишения ведомственных, региональных и муниципальных наград с целью установления возможности введения данной меры в качестве дополнительного наказания за коррупционные правонарушения.

2.1. Правовое регулирование установления государственных, ведомственных, региональных, муниципальных и общественных наград.

Система наград в РФ характеризуется многоуровневой структурой и дифференцированным правовым регулированием.

Наиболее значимым уровнем является уровень государственных наград, в который входят только государственные награды РФ.

Конституция РФ выделяет только федеральные государственные награды, отмечая, что в ведении РФ находятся государственные награды и почетные звания РФ (п. «с» ст. 71), и что Президент Российской Федерации награждает государственными наградами РФ, присваивает почетные звания РФ (п. «б» ст. 89). Поскольку ст. 72 Конституции РФ не относит правовое регулирование наград субъектов РФ к предмету совместного ведения, в соответствии со ст. 73 Конституции в этой сфере субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти.

Конституционная норма ст. 76 предусматривает, что по предметам ведения РФ принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории государства (ч. 1 ст. 76). Несмотря на длительный период, прошедший со дня принятия Конституции РФ, до настоящего времени в системе российского законодательства отсутствует федеральный закон, регулирующий вопросы государственных наград РФ.⁷ Правовое регулирование этой сферы осуществляется Указом Президента РФ от 07.09.2010 № 1099 (ред. от 31.12.2019) «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации», которым были утверждены «Положение о государственных наградах РФ», «Статутами орденов РФ, положениями о знаках отличия РФ, медалях РФ, почетных званиях РФ, описаниями названных государственных наград РФ и нагрудных знаков к почетным званиям РФ». Пункт 3 данного Указа установил отграничение государственных наград РФ от иных наград, указав, что юбилейные медали РФ, награды, учреждаемые федеральными органами государственной власти и иными федеральными государственными органами, органами государственной власти субъектов РФ, общественными и религиозными объединениями, не являются государственными наградами РФ.

Утвержденное Указом «Положение о Государственных наградах Российской Федерации» установило следующие виды государственных наград: высшие звания РФ; ордена РФ; знаки отличия РФ; медали РФ; почетные звания РФ (п. 2). Государственные

⁷ В специальной литературе постоянно обращается внимание на необходимость принятия федерального закона в этой сфере (Кокурина О.Ю. Федеральное законодательство в наградной сфере Российской Федерации // Административное право и процесс. 2014. № 7. С. 29., Винокуров В.А. Система государственных наград Российской Федерации: коррективы 2018 года // СПС Консультант-Плюс).



награды РФ являются высшей формой поощрения граждан РФ за заслуги в области государственного строительства, экономики, науки, культуры, искусства и просвещения, в укреплении законности, охране здоровья и жизни, защите прав и свобод граждан, воспитании, развитии спорта, за значительный вклад в дело защиты Отечества и обеспечение безопасности государства, за активную благотворительную деятельность и иные заслуги перед государством. Государственных наград могут быть удостоены иностранные граждане и лица без гражданства (п. 1).

Вторым по значимости уровнем является уровень т.н. ведомственных наград, к которому относятся награды, учреждаемые федеральными органами государственной власти, иными федеральными государственными органами, государственными корпорациями.

В их число входят награды Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства РФ, Счетной палаты РФ, Судебного департамента при Верховном Суде РФ, Генеральной прокуратуры РФ, различных министерств, федеральных служб и др.

Указом Президента РФ от 11 апреля 2008 г. № 487 было утверждено Положение о Почетной грамоте Президента РФ и об объявлении благодарности Президента РФ. Особый статус Президента РФ в системе органов государственной власти РФ дает основания действующему законодательству указывать награды Президента РФ отдельно от ведомственных наград.

Разнообразие ведомственных наград существенно выше по сравнению государственными наградами РФ. В числе ведомственных наград можно указать медали (в т.ч. юбилейные и памятные), нагрудные знаки (в т.ч. памятные), почетные знаки, знаки отличия, почетные звания, грамоты (в т.ч. почетные), благодарности, премии.

Одним из наиболее значимых критериев дифференциации ведомственных наград является характер и объем прав, возникающих в связи с фактом награждения. На уровне федерального законодательства награждение ведомственными наградами учитывается как юридически значимое обстоятельство при присвоении звания «Ветеран труда», что, в свою очередь, влечет определенные льготы в сфере пенсионного и социального обеспечения.

В соответствии со ст. 7 Федерального закона от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О ветеранах» ветеранами труда являются, в том числе, лица награжденные орденами или медалями СССР или Российской Федерации, либо удостоенные почетных званий СССР или Российской Федерации, либо награжденные почетными грамотами Президента Российской Федерации или удостоенные благодарности Президента Российской Федерации, либо награжденные ведомственными знаками отличия за заслуги в труде (службе) и продолжительную работу (службу) не менее 15 лет в соответствующей сфере деятельности (отрасли экономики) и имеющие трудовой (страховой) стаж, учитываемый для назначения пенсии, не менее 25 лет для мужчин и 20 лет для женщин или выслугу лет, необходимую для назначения пенсии за выслугу лет в календарном исчислении (п. 1).

Право самостоятельно регулировать все вопросы учреждения и награждения ведомственными знаками отличия, дающими право на присвоение звания «Ветеран труда», Закон «О ветеранах» предоставляет соответствующим органам и организациям. Как указано в ст. 7 Закона «О ветеранах», порядок учреждения ведомственных знаков отличия, дающих право на присвоение звания «Ветеран труда», федеральными органами исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, и награждения указанными знаками отличия определяется Правительством РФ.



Порядок учреждения ведомственных знаков отличия, дающих право на присвоение звания «Ветеран труда», иными федеральными государственными органами, государственными корпорациями и награждения указанными знаками отличия определяется указанными органами, организациями, если иное не установлено законодательством РФ.

Необходимо отметить, что ключевым критерием для присвоения звания «Ветеран труда» является наличие определенного продолжительного стажа работы. Критерий стажа также является основным и для награждения ведомственными знаками отличия, дающими право на присвоение звания «Ветеран труда».

Например, Положение об учреждении ведомственных знаков отличия, дающих право на присвоение звания «Ветеран труда», федеральными органами исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, и о награждении указанными знаками отличия (утв. постановлением Правительства РФ от 25 июня 2016 г. № 578) в п. 8 устанавливает следующие требования к кандидатам: а) наличие стажа работы (службы) в установленной сфере деятельности (отрасли экономики) определенной продолжительности; б) наличие у кандидата иных наград и (или) поощрений; в) наличие профессиональных заслуг в соответствующей сфере деятельности (отрасли экономики) (сведения о поощрениях и награждениях за эффективную и добросовестную трудовую (служебную) деятельность, о победах во всероссийских, региональных и муниципальных конкурсах профессионального мастерства и (или) иные сведения); г) отсутствие не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости; д) отсутствие неснятого дисциплинарного взыскания.

Третьим по значимости уровнем в системе наград РФ является уровень региональных наград. Несмотря на то, что система региональных наград является предметом исследований ряда специалистов⁸, необходимо признать, что современное состояние наградных систем субъектов РФ не имеет должного отражения в научной литературе.

Одно из наиболее полных исследований системы региональных наград, осуществленное Е.В.Трофимовым,⁹ указывает на чрезвычайное разнообразие наградных форм в субъектах РФ. В его работе выделены 30 групп государственных наград субъектов РФ, из которых 28 групп применимы к гражданам (физическим лицам). При этом отмечено, что некоторые из указанных наградных форм могут иметь и более дробное деление.

Наградные формы государственных наград субъектов РФ таковы:

- 1) книга (включение в государственную книгу «Заслуженные люди Тувы XX века» в Республике Тыва; занесение в Золотую книгу Почета Ульяновской области; книга почета «Спортивная слава Ямала» в Ямало-Ненецком автономном округе);
- 2) доска почета (занесение на доску почета Республики Алтай; занесение на доску почета Республики Коми «Лучший в профессии»; доска почета Удмуртской Республики; занесение на Доску почета «Трудовая слава Липецкой области»; занесение на «Доску

⁸ Напр.: Петров А.Ю. Административный процесс в субъектах Российской Федерации: проблемы теории и законодательного регулирования. – Челябинск: Образование, 2006; Винокуров В.А. Государственные награды субъектов Российской Федерации – атрибут государственности // Юридическая мысль. 2007. № 5. С. 29–40; Дуэль В.М. Государственные награды в российском праве: проблемы теории и практики: Дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2005.

⁹ Трофимов Е.В. Государственные награды субъектов Российской Федерации // Юридические исследования. – 2013. – № 1. – С. 1 - 147.



- почета» Саратовской области; занесение на Доску почета Саратовской области «Лучшие семьи Губернии»);
- 3) галерея славы, почета (занесение на Владимирскую областную «Галерею славы»; занесение в Галерею почета и славы Пензенской области);
 - 4) аллея славы, звезд (именной памятный знак на Аллее звезд в городе Ставрополе; почетная запись на монументе «Аллея спортивной славы Югры»);
 - 5) почетный штандарт (почетный штандарт Губернатора Нижегородской области);
 - 6) переходящее знамя (переходящее знамя ордена Ленина Ульяновской области);
 - 7) орден;
 - 8) наградная медаль, которая имеет следующие разновидности форм: медаль, медаль ордена, золотая медаль, памятная медаль, юбилейная медаль, памятная юбилейная медаль;
 - 9) наградной знак, который подразделяется по формам на следующие разновидности: знак, знак отличия, высший знак отличия, золотой знак, знак высшей благодарности, знак признания особых заслуг, нагрудный знак, почетный знак, почетный нагрудный знак, юбилейный знак, юбилейный знак отличия, памятный знак, памятный знак – юбилейная медаль;
 - 10) ценный (памятный) подарок (памятный ценный подарок Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай);
 - 11) диплом, имеющий несколько разновидностей наградных форм: диплом, почетный диплом, областной диплом, специальный диплом;
 - 12) грамота, выступающая в двух разновидностях наградной формы: грамота, почетная грамота;
 - 13) приветственный адрес (приветственный адрес Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай);
 - 14) благодарственное письмо;
 - 15) премия, которая имеет множество разновидностей наградных форм, такие как премия, государственная премия, республиканская премия, областная премия, губернская премия, ежегодная премия, ежегодная областная премия, именная премия, государственная молодежная премия, областная молодежная премия, окружная молодежная премия, музыкальная премия, литературная премия, областная литературная премия, республиканская научная премия, государственная спортивная премия и прочие;
 - 16) стипендия, подразделяемая по разновидностям на стипендии, государственные стипендии, республиканские стипендии, государственные республиканские стипендии, государственные академические стипендии, областные стипендии;
 - 17) звание героя (звание Герой Калмыкии; звание Героя Кузбасса);
 - 18) звание матери-героини (почетное звание «Мать-героиня Республики Северная Осетия – Алания»; звание «Мать-героиня Республики Тыва»);
 - 19) звание почетного гражданина с вариациями названия: звание и почетное звание «Почетный гражданин субъекта Российской Федерации»; почетное звание Республики Коми «Почетный гражданин»; звание «Почетный житель Камчатского края»;
 - 20) почетное звание «народный» по профессии (во всех республиках)



21) звание «заслуженный» по профессии с мелкими различиями в наименовании: звание, почетное звание, почетное профессиональное звание и почетное краевое звание «заслуженный» по профессии;

22) звание «почетный» по профессии с двумя вариантами наименования: звание и почетное звание «почетный» по профессии;

23) звание лауреата (звание «Лауреат премии Ивановской области «Женщина года»; почетное звание «Лауреат премии Губернатора Кемеровской области «Прорыв в будущее»; почетное звание «Лауреат премии Кузбасса» в Кемеровской области; почетное звание Нижегородской области «Лауреат премии Минина и Пожарского»; почетное звание «Лауреат премии Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» «За выдающийся вклад в социально-экономическое развитие автономного округа»; почетное звание «Лауреат премии Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» «За развитие культуры малочисленных народов Севера»; почетное звание «Лауреат премии Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» «За вклад в развитие традиционных отраслей хозяйствования малочисленных народов Севера»; почетное звание «Лауреат премии Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» «За отличие в охране правопорядка»; почетное звание «Лауреат премии Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» «За достижения в охране природы и землеустройстве округа»; почетное звание «Лауреат премии Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» «Лучшему студенту учебного заведения»; почетное звание «Лауреат премии Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» «Лучшему учащемуся школы»; почетное звание «Лауреат премии Чукотского автономного округа»);

24) звание ветерана труда нескольких разновидностей формы: звание «Ветеран труда субъекта Российской Федерации»; звание «Ветеран Омской области»; звание «Ветеран труда, имеющий продолжительный стаж работы» (в Республике Башкортостан);

25) звание мастера, народного мастера (почетное звание «Мастер по национальным видам спорта Республики Алтай» – «Алтай Республиканын алыбы»; почетное звание «Народный мастер Республики Тыва»; почетное звание «Народный мастер (Чон узы) Республики Хакасия»; почетное звание Алтайского края «Народный мастер Алтайского края»; почетное звание «Народный мастер Пермского края»; звание «Мастер земли Владимирской»; звание «Мастер современного декоративно-прикладного искусства Псковской области»);

26) иные звания организаций и коллективов (почетное звание Алтайского края «Заслуженный коллектив самодеятельного художественного творчества Алтайского края»; почетное звание Красноярского края «Народная самодеятельная студия»; почетное звание Красноярского края «Народный самодеятельный коллектив»; почетное звание Красноярского края «Образцовый художественный коллектив»; почетное звание Волгоградской области «Коллектив высокой культуры земледелия»; почетное звание Волгоградской области «Образцовое подворье»; почетное звание Волгоградской области «Сельскохозяйственная организация высокой культуры животноводства»);

27) звания населенных пунктов и районов (звания «Город партизанской славы», «Поселок партизанской славы», «Село партизанской славы» и Населенный пункт партизанской славы» в Брянской области; почетное звание Волгоградской области «Муниципальный район высокой культуры животноводства»; почетное звание Волгоградской области «Район высокой культуры земледелия»);

28) иные наградные звания (звание «Знатный оленевод Камчатского края»; почетное звание «Материнская слава Камчатки»; звание «Благодетель Губернии» в



Астраханской области; звание «Меценат года Владимирской области в области культуры»; почетное звание «Заслуженный ветеран Нижегородской области»; почетное звание «Хранитель традиций» в Чукотском автономном округе);

29) присвоение имени деятеля (присвоение организациям (трудовым коллективам), расположенным на территории Камчатского края, имен выдающихся личностей, внесших значительный вклад в государственной, общественной и иных сферах деятельности; присвоение имен благотворителей научным и образовательным учреждениям, учреждениям здравоохранения, культуры, социальной защиты, физической культуры и спорта, находящимся в ведении органов исполнительной власти Красноярского края, получающим благотворительные пожертвования, или закрепленным за учреждениями объектам недвижимого имущества; присвоение имен выдающихся деятелей культуры и искусства Ставропольского края для увековечивания их памяти; присвоение имен лиц, имеющих особые заслуги перед Кемеровской областью, улицам, площадям и другим составным частям населенных пунктов Кемеровской области, государственным унитарным предприятиям и государственным учреждениям Кемеровской области и (или) закрепленным за ними объектам недвижимого имущества);

30) благодарность (благодарность Губернатора Камчатского края; благодарность председателя Законодательного Собрания Камчатского края; благодарность Губернатора Иркутской области; благодарность Губернатора Тюменской области; благодарность Мэра Москвы; благодарность Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры).

Четвертым по значимости уровнем в системе наград РФ является уровень муниципальных наград.

К сожалению, какие-либо информативные исследования системы муниципальных наград в РФ не представлены в научной литературе. Очевидно, что проблема обобщения информации о наградной системе муниципального уровня вызвана значительным количеством муниципальных образований в РФ и отсутствием какой-либо системы учета наград муниципальных образований.

Возможность установления муниципальными образованиями собственных наград прямо в действующем законодательстве не предусмотрена, однако такое право муниципальных образований подтверждается системным толкованием положений Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Фрагментарный анализ представленных в открытом доступе нормативно-правовых актов муниципальных образований, устанавливающих собственные награды, показывает, что перечень таких наград также достаточно разнообразен.

Наиболее распространенными являются почетные звания (например, звание «Почетный гражданин (муниципального образования)»); почетные знаки или знаки отличия (например, «За заслуги перед (муниципальным образованием)»); почетные грамоты и благодарственные письма соответствующего муниципального образования; почетные грамоты, благодарственные письма или благодарности соответствующего органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления (например, главы администрации муниципального образования).

Встречаются в системе муниципальных наград медали, дипломы, памятные адреса, занесение на «Доску Почета» и другое.

Также достаточно распространенными являются денежные выплаты, сопровождающие присуждение муниципальных наград, а также в виде самостоятельных



выплат в виде муниципальных премий (например, за вклад в социально-экономическое развитие муниципального образования).

Материальное поощрение в связи с вручением муниципальной награды может выражаться не только денежной премией, но и вручением ценного подарка, установлением дополнительных социальных гарантий на уровне муниципального образования.

Пятым по значимости уровнем в системе наград РФ является уровень общественных, религиозных и корпоративных наград.

Как отмечается в литературе, «общественная (корпоративная) награда - это не являющаяся наградой публичной власти форма поощрения граждан за заслуги в области государственного строительства, экономики, науки, культуры, искусства и просвещения, в укреплении законности, охране здоровья и жизни, защите прав и свобод граждан, воспитании, развитии спорта, за вклад в дело защиты Отечества и обеспечение безопасности государства, за благотворительную деятельность и иные заслуги, признанные соответствующей коммерческой или некоммерческой организацией, утвержденная правомочным решением руководящего органа этой организации и соответствующим нормативным актом, награждение которой происходит от имени такой организации».¹⁰

Подтверждения легальности существования этой группы наград можно найти в Указе Президента РФ от 07.09.2010 № 1099 «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы РФ», в котором отграничиваются награды, учреждаемые общественными и религиозными объединениями, от государственных наград РФ.

Очевидно, что статус наград данного уровня и связанные с их получением правовые последствия ограничены рамками соответствующего общественного, религиозного объединения, конкретной организации.

2.2. Правовое регулирование лишения наград по российскому законодательству.

Лишение наград в российском законодательстве предусмотрено единственной нормой – статьей 48 Уголовного кодекса РФ. Как указано в данной статье, «при осуждении за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления с учетом личности виновного суд может лишить его специального, воинского или почетного звания, классного чина и государственных наград». При этом данное наказание применяется только в качестве дополнительного вида наказаний (ч. 3 ст. 45 УК РФ).

Следует обратить внимание на характер преступлений, при совершении которых может быть произведено лишение наград. Тяжкими преступлениями признаются умышленные деяния, за совершение которых максимальное наказание, предусмотренное УК, не превышает десяти лет лишения свободы, и неосторожные деяния, за совершение которых максимальное наказание, предусмотренное УК, не превышает пятнадцати лет лишения свободы. Особо тяжкими преступлениями признаются умышленные деяния, за совершение которых УК предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок свыше десяти лет или более строгое наказание (ч. 4, 5 ст. 15 УК РФ).

Порядок исполнения наказания в виде лишения наград регулируется главой 9 Уголовно-исполнительного кодекса РФ. Суд, вынесший приговор о лишении осужденного

¹⁰ Капусткин А.С. Правовой статус общественных наград // Законность. 2010. № 12. С. 52 – 55.



специального, воинского или почетного звания, классного чина и государственных наград, после вступления его в законную силу направляет копию приговора должностному лицу, присвоившему осужденному звание, классный чин или наградившему его государственной наградой. Должностное лицо в установленном порядке вносит в соответствующие документы запись о лишении осужденного специального, воинского или почетного звания, классного чина или государственных наград, а также принимает меры по лишению его прав и льгот, предусмотренных для лиц, имеющих соответствующие звание, чин или награды. Должностное лицо в течение одного месяца со дня получения копии приговора сообщает в суд, вынесший приговор, о его исполнении (ст. 61).

2.3. Коррупционные правонарушения.

Общее определение коррупционных правонарушений приведено в Федеральном законе от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Как указано в ст. 1, под коррупцией следует понимать злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами.

Статья 13 ФЗ «О противодействии коррупции» предусматривает, что граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства за совершение коррупционных правонарушений несут уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность в соответствии с законодательством РФ. Физическое лицо, совершившее коррупционное правонарушение, по решению суда может быть лишено в соответствии с законодательством РФ права занимать определенные должности государственной и муниципальной службы.

Таким образом, одним из ключевых критериев внутреннего разграничения в системе коррупционных правонарушений является тяжесть совершенного правонарушения, т.е. вид юридической ответственности, к которой привлекается совершившее это правонарушение лицо.

Вместе с тем, действующее законодательство не устанавливает конкретного перечня коррупционных правонарушений, в том числе в сфере действия уголовного и административного права. Отсутствует единый взгляд на проблему и в научной среде. Анализ специальной литературы показывает различие подходов авторов к формированию перечня уголовных преступлений и административных правонарушений коррупционной направленности. Тем не менее, на практике данная проблема решается на уровне заинтересованных ведомств. Например, перечень статей УК РФ, характеризующихся составами противоправных деяний коррупционной направленности, приведен в Указании Генпрокуратуры России № 35/11, МВД России № 1 от 24.01.2020 «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса РФ, используемых при формировании статистической отчетности». Также в данном акте перечислены необходимые признаки преступлений коррупционной направленности, в частности: связь деяния со служебным положением субъекта, отступлением от его прямых прав и обязанностей; обязательное наличие у субъекта корыстного мотива (деяние связано с получением им имущественных прав и выгод для себя или для третьих лиц); совершение преступления только с прямым умыслом. К коррупционным также относятся преступления, связанные с подготовкой условий для получения субъектом преступления выгоды в виде денег, ценностей, иного



имущества или услуги имущественного характера, иных имущественных прав либо незаконного представления такой выгоды (Перечень № 23 преступлений коррупционной направленности, п. 1).

Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» также указывает на ответственность гражданских служащих за совершение коррупционных правонарушений, не устанавливая при этом их конкретного перечня в сфере государственной гражданской службы. Опираясь на положения ст. 59.1 указанного закона, можно сделать вывод о том, что к таковым относится несоблюдение гражданским служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции настоящим Федеральным законом (ст. 16, 17, 18, 19 и др.), ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами. Тем не менее, закрытый перечень конкретных ограничений, запретов и обязанностей, установленных именно в целях противодействия коррупции, в законодательстве отсутствует.

Более того, формальное системное толкование положений Федерального закона «О государственной гражданской службе» позволяет сделать вывод о том, что не все случаи несоблюдения государственным гражданским служащим ограничений, нарушения запретов и невыполнения обязательств являются коррупционными правонарушениями, в том числе влекущими увольнение в связи с утратой доверия. Основанием такого вывода является наличие в перечне общих оснований прекращения служебного контракта, освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы (ст. 33) таких оснований как «несоблюдение ограничений и невыполнение обязательств, установленных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами» (п. 13) и «нарушение запретов, связанных с гражданской службой, предусмотренных статьей 17 настоящего Федерального закона» (п. 14) без указания на коррупционный характер действий государственного гражданского служащего, явившихся основаниями для увольнения по указанным основаниям.

2.4. Лишение наград как дополнительное наказание за коррупционные правонарушения.

Оценивая возможность и целесообразность введения в действующее законодательство такой меры ответственности как лишение наград определенного уровня в качестве дополнительного наказания за коррупционные правонарушения, следует, прежде всего, исходить из текущего состояния правового регулирования ключевых элементов комплекса, затрагиваемого предполагаемой правовой новацией. Как было показано выше, таковых элементов фактически два: это действующая в РФ система наград и система коррупционных правонарушений.

Система наград в РФ характеризуется многоуровневой структурой и дифференцированным правовым регулированием. В системе наград можно выделить государственные награды, к которым относятся только государственные награды РФ; награды Президента РФ; ведомственные награды; региональные награды; муниципальные награды; общественные, религиозные и корпоративные награды. Действующая в РФ система наград характеризуется явно выраженной иерархичностью, проявляющейся, прежде всего, в общественной значимости награды соответствующего уровня. Вторым явным признаком является степень упорядоченности и дифференциации правового регулирования наград на соответствующем уровне. При этом следует отметить, что даже наиболее полное и цельное правовое регулирование, действующее на уровне государственных наград (в сравнении с иными уровнями системы наград), тем не менее,



является объектом критических высказываний в научной литературе. Что же касается иных уровней системы наград в РФ, то степень дифференциации правового регулирования, значительно возрастающая на каждом следующем уровне, объективно затрудняет как общую оценку системы наград на соответствующем уровне, так и анализ отдельных элементов в рамках каждого уровня с точки зрения общественной значимости, сопоставимости наград по данному критерию и т.д.

Как было отмечено ранее, действующее законодательство не устанавливает конкретного перечня коррупционных правонарушений, в том числе в сфере действия уголовного и административного права. Нет единого взгляда на проблему и в научной среде. Наблюдаемая на практике конкретизация перечня правонарушений коррупционной направленности на уровне отдельных ведомств также не может привести к решению проблемы, поскольку не позволяет достичь необходимого в данной ситуации единства правового регулирования и правоприменения. В сфере государственной гражданской службы также не все случаи несоблюдения государственным гражданским служащим ограничений, нарушения запретов и невыполнения обязательств являются коррупционными правонарушениями, и их квалификация в качестве таковых фактически остается на усмотрение нанимателя.

Таким образом, на текущем этапе развития нормативно-правового регулирования системы наград в РФ и антикоррупционного законодательства крайне сложно устанавливать общественную значимость различных наград, и, следовательно, соответствие меры юридической ответственности в виде лишения награды и тяжестью совершенного правонарушения коррупционной направленности, учитывая, к тому же, существующую неопределенность перечня правонарушений коррупционной направленности.

Кроме того, следует принять во внимание существующую на протяжении длительного времени в юридической науке критическую позицию относительно правомочности решения судом вопроса назначения дополнительного наказания в виде лишения званий и наград¹¹. Как отмечают авторы, «суд не вправе входить в обсуждение вопроса целесообразности, он не может упразднить своим внутренним убеждением итоговую оценку личности награжденного лица со стороны награждающего субъекта, необходимую для применения награды и дальнейшего ее сохранения либо лишения. Такую оценку вправе давать только награждающий субъект в силу присущей ему наградной автономии»¹².

Учитывая приведенные выше аргументы, можно высказать следующие предложения.

1) В действующем федеральном законодательстве необходимо конкретизировать перечень правонарушений коррупционной направленности (в том числе в сфере государственной гражданской службы), позволяющий правоприменителю однозначно квалифицировать соответствующие правонарушения.

2) Решение вопроса о целесообразности лишения лица, совершившего правонарушение коррупционной направленности, той или иной награды, следует оставлять на усмотрение субъекта, осуществлявшего награждение этого лица. Для этого в законодательстве необходимо предусмотреть процедуру информирования субъекта,

¹¹ См.: Курс советского уголовного права: В 6 т. Т. 3. М.: Наука, 1970. С. 107 (автор главы - Н.А. Стручков); Журавлев М.П., Никулин С.И., Романов А.К. Наказания, не связанные с мерами исправительно-трудового воздействия на осужденных, и их исполнение. М.: МВШМ МВД СССР, 1986. С. 53, 55; и др.

¹² Трофимов Е.В. Лишение официальных наград в наградном производстве и проблемы его законодательного регулирования // Конституционное и муниципальное право. - 2011. - № 11. - с. 70 – 73.



произведшего награждение, о коррупционном правонарушении награжденного лица, в том числе в случае увольнения государственного гражданского служащего по п. 1.1 ст. 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ» (утрата представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему в случаях несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции).

Заключение

Вопрос 1. Оценка состояния правового регулирования и правоприменения внесения в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения, в целях определения правомерности и эффективности данного вида наказания.

Ответ на вопрос 1. Анализ правового регулирования увольнения в связи с утратой доверия и формирования Реестра позволяет прийти к выводу о том, что ведение Реестра лиц, уволенных в связи с утратой доверия за совершение коррупционных правонарушений, является профилактической мерой и способом реализации такого принципа противодействия коррупции, как публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Внесение сведений в Реестр не является дополнительной мерой наказания за дисциплинарный проступок и не влечет автоматически ограничения конституционного права занимать определенные должности. Оно является последствием дисциплинарного взыскания в виде увольнения в связи с утратой доверия и сохраняется на протяжении 5 лет, в то время как само взыскание является бессрочным в отличие от других дисциплинарных взысканий.

Подавляющее число допускаемых государственными (муниципальными) служащими нарушений связано с непредставлением либо представлением недостоверных или неполных сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера в отношении себя и членов своей семьи. При этом данные нарушения допускаются в основном представителями органов местного самоуправления.

Вопрос 2. Оценка состояния правового регулирования и правоприменения лишения ведомственных, региональных и муниципальных наград с целью установления возможности введения данной меры в качестве дополнительного наказания за коррупционные правонарушения.

Ответ на вопрос 2. На текущем этапе развития нормативно-правового регулирования системы наград в РФ и антикоррупционного законодательства крайне сложно устанавливать общественную значимость различных наград, и, следовательно, соответствие меры юридической ответственности в виде лишения награды и тяжестью совершенного правонарушения коррупционной направленности, учитывая, к тому же, существующую неопределенность перечня правонарушений коррупционной направленности. Кроме того, представляется правильным поддержать существующую в юридической науке позицию относительно правомочности решения судом вопроса назначения дополнительного наказания в виде лишения званий и наград, поскольку суд не может упразднить своим внутренним убеждением итоговую оценку личности награжденного лица со стороны награждающего субъекта, необходимую для применения награды и дальнейшего ее сохранения либо лишения. Такую оценку вправе давать только награждающий субъект в силу присущей ему наградной автономии.



Вопрос 3. Формулирование предложений по повышению эффективности противодействия коррупции.

Ответ на вопрос 3. 1) В настоящее время представляется более целесообразным сосредоточить усилия не столько на разработке и введении новых наказаний за совершение коррупционных правонарушений, сколько на совершенствовании действующей системы антикоррупционных мер, а также формировании единообразной практики их применения.

2) В действующем федеральном законодательстве необходимо конкретизировать перечень правонарушений коррупционной направленности (в том числе в сфере государственной гражданской службы), позволяющий правоприменителю однозначно квалифицировать соответствующие правонарушения.

3) Представляется целесообразным усилить значимость Реестра лиц, уволенных в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения, путем введения ограничений (запретов) для занятия определенных должностей лицами, сведения о которых внесены в реестр. Такие запреты и ограничения (в зависимости от тяжести виновно совершенного правонарушения) необходимо законодательно закрепить либо в виде отдельных норм в отраслевом законодательстве (для разных видов государственной, муниципальной, правоохранительной, военной и др. служб), либо в виде специальных практик так называемой «вращающейся двери», представляющих собой систему ограничений и запретов для перехода государственных и иных служащих в частные компании или в иные государственные (муниципальные) органы, а также для трудоустройства лиц, прекративших службу в публичной сфере. Зарубежный опыт правового регулирования таких практик известен и вполне может быть использован для развития отечественного законодательства в антикоррупционной сфере.

4) Решение вопроса о лишении лица, совершившего правонарушение коррупционной направленности, той или иной награды, представляется целесообразным оставлять на усмотрение субъекта, осуществлявшего награждение этого лица. Для этого в законодательстве необходимо предусмотреть процедуру информирования субъекта, производшего награждение, о коррупционном правонарушении награжденного лица, в том числе, в случае увольнения государственного гражданского служащего по п. 1.1 ст. 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ» (утрата представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему в случаях несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции).

Исследование в объеме 28 страниц.

Приложение: представленные исходные материалы - 9 страниц.

Директор
Центра экспертиз



A.V. Popov
А.В. Попов

**МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(МИНЮСТ РОССИИ)**

ПРОТОКОЛ

заседания рабочей группы президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции по взаимодействию со структурами гражданского общества

Москва

26 июня 2019 г.

№ 31

- Председательствующий: А.В. Коновалов – Министр юстиции Российской Федерации (руководитель рабочей группы)
- заместитель
руководителя рабочей группы:
В.В. Федоров – статс-секретарь – заместитель Министра юстиции Российской Федерации
- ответственный
секретарь рабочей группы:
С.В. Морозов – заместитель директора Департамента уголовного, административного и процессуального законодательства Министерства юстиции Российской Федерации
- Присутствовали: А.Г. Баженов – советник Министра юстиции Российской Федерации
- М.В. Калашник – директор Департамента уголовного, административного и процессуального законодательства Министерства юстиции Российской Федерации
- члены рабочей группы: А.И. Александров, С.В. Александров, А.А. Бальжиров, В.В. Белинский, А.И. Воевода, П.А. Кабанов, Н.С. Каграманян, В.А. Костромин, И.В. Котелевская, Р.В. Маркарян, Ф.Ф. Нурлыгаянов, С.В. Привалов, С.В. Смирнов, А.Л. Холодов, Н.Н. Черногор
- приглашенные: О.В. Ананьев – исполнительный директор федерального государственного унитарного предприятия «Международное информационное агентство «Россия сегодня»

А.С. Дубровская – и.о. заместителя начальника
Управления по надзору за исполнением законодательства
о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Т.К. Кабанова – советник ректора федерального
государственного бюджетного образовательного
учреждения высшего образования «Московский
архитектурный институт (государственная академия)»

О.К. Клейменова – проректор по учебной
и воспитательной работе федерального государственного
бюджетного образовательного учреждения высшего
образования «Всероссийский государственный институт
кинематографии имени С.А. Герасимова»

А.Ю. Колычев – исполнительный директор
Общероссийской общественной организации
«Центр противодействия коррупции в органах
государственной власти»

С.М. Кочои – профессор кафедры уголовного права
федерального государственного бюджетного
образовательного учреждения высшего
профессионального образования «Московский
государственный юридический университет имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)»

М.Н. Кудилинский – проректор по экономическому
развитию федерального государственного бюджетного
образовательного учреждения высшего образования
«Санкт-Петербургский государственный университет»

Ю.В. Малеванова – ведущий научный сотрудник Центра
научных исследований федерального государственного
бюджетного образовательного учреждения высшего
образования «Всероссийский государственный
университет юстиции (РПА Минюста России)»

А.Д. Милютина – юрист аппарата Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России»

Д.В. Сараев – аналитик Ассоциации «Единое общероссийское объединение муниципальных образований (Конгресс)»

Д.В. Силаева – помощник депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации
А.И. Воеводы

Н.А. Ханин – руководитель Департамента по взаимодействию с органами государственной власти Федерации еврейских общин России

Е.М. Шапошников – помощник председателя Общероссийской общественно-государственной просветительской организации «Российское общество «Знание»

ПОВЕСТКА ЗАСЕДАНИЯ:

I. «Правовая природа ответственности государственных служащих за коррупционные правонарушения в части несоблюдения требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов».

II. «О деятельности специальных подгрупп, созданных при рабочей группе президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции по взаимодействию со структурами гражданского общества».

III. «Привлечение представителей общественности к контролю за финансово-хозяйственной деятельностью бюджетных учреждений на примере Санкт-Петербургского государственного университета».

IV. Разное.

I. «Правовая природа ответственности государственных служащих за коррупционные правонарушения в части несоблюдения требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов»

СЛУШАЛИ:

Ю.В. Малеванова доклад на тему: «Правовая природа ответственности государственных служащих за коррупционные правонарушения в части несоблюдения требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов»

ВЫСТУПИЛИ: В.В. Белинский, П.А. Кабанов, А.В. Коновалов

РЕШИЛИ:

1. Принять к сведению доклад доцента кафедры административного и финансового права, ведущего научного сотрудника Центра научных исследований федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)» Ю.В. Малевановой.

2. Принять к сведению предложения докладчика и выступивших, направленные на повышение ответственности государственных служащих за коррупционные правонарушения, в части:

а) введения административной ответственности за нарушение требований законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции, касающихся предотвращения и урегулирования конфликта интересов, предусматривающего в качестве административного наказания – дисквалификацию, учитывая имеющийся опыт привлечения к административной ответственности государственных гражданских служащих;

б) совершенствования института дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения, предусматривающего в законодательстве Российской Федерации в качестве самостоятельной санкции такое дополнительное дисциплинарное взыскание, как «лишение права замещать должности государственной гражданской службы» (основное взыскание в виде увольнения будет налагать сам представитель нанимателя, а дополнительное должен налагать суд, куда представитель нанимателя может обратиться с соответствующим представлением);

в) совершенствования норм антикоррупционного, трудового, служебного, конституционного, административного, муниципального и иного законодательства Российской Федерации, предусматривающего классификацию дисциплинарных проступков коррупционной направленности по степени их тяжести: тяжкие, средней

тяжести и небольшой тяжести, – уточнив, что увольнение с государственной (муниципальной) службы либо с государственной (муниципальной) или иной должности в связи с утратой доверия возможно лишь за совершение тяжкого дисциплинарного проступка коррупционной направленности;

г) введения в законодательство Российской Федерации запрета на прекращение служебной проверки в связи с увольнением лица со службы или занимаемой должности, а также в связи с переводом на другую работу, предусматривающего запрет на увольнение с государственной (муниципальной) службы, государственной (муниципальной) либо иной должности до окончания служебной проверки соблюдения проверяемым лицом антикоррупционных требований, если предполагаемый проступок коррупционной направленности относится к категории тяжких;

д) использования возможности шире применять дополнительное наказание – лишение ведомственных наград (такое наказание закреплено в наградном законодательстве отдельных субъектов Российской Федерации) за совершение коррупционных деяний (преступлений коррупционной направленности, административных правонарушений коррупционной направленности, тяжких проступков коррупционной направленности);

е) введения в законодательство Российской Федерации положения об ограничении приема на государственную (муниципальную) службу, в органы государственной власти, органы местного самоуправления лиц, ранее уволенных в связи с утратой доверия за совершение тяжких дисциплинарных проступков коррупционной направленности и административных правонарушений коррупционной направленности, предусматривающего оптимальный период такого ограничения – пять лет с момента применения дисциплинарного или административного взыскания;

ж) внесения изменения в часть 1.1 статьи 5 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», предусматривающего ограничение на проведение независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) для физических и юридических лиц, привлекавшихся к административной ответственности за совершение административных коррупционных правонарушений, предусмотренных статьями 19.28 «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица» и 19.29 «Незаконное привлечение к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказанию услуг государственного или муниципального служащего либо бывшего государственного или муниципального служащего» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях;

з) проведения научно-исследовательскими и образовательными организациями научных разработок, направленных на оценку правомерности введения в практику дополнительного наказания в виде включения в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения, и определение критериев его эффективности, а также на оценку правового регулирования дополнительных наказаний в виде лишения наград (ведомственных, региональных и муниципальных) и результативности правоприменения в Российской Федерации.

3. Членам рабочей группы в срок до 30 августа 2019 г. направить в Минюст России предложения по реализации пункта 2 раздела I настоящего Протокола.

II. «О деятельности специальных подгрупп, созданных при рабочей группе президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции по взаимодействию со структурами гражданского общества»

СЛУШАЛИ:

- | | |
|------------------|--|
| О.В. Коротева | доклад на тему: «О мероприятиях, проводимых специальной подгруппой для мониторинга деятельности некоммерческих организаций, специализирующихся в сфере противодействия коррупции» |
| С.В. Александров | доклад на тему: «О подготовленном специальной подгруппой едином методическом комплексе для проведения работы по антикоррупционному просвещению в субъектах Российской Федерации» |
| С.М. Кочои | доклад на тему: «О деятельности специальной подгруппы, направленной на предварительное рассмотрение и обсуждение вопросов совершенствования уголовного, уголовно-процессуального законодательства о коррупционных преступлениях» |

ВЫСТУПИЛИ: А.И. Александров, В.В. Белинский, А.В. Коновалов

РЕШИЛИ:

1. Принять к сведению доклады члена подгруппы по мониторингу деятельности некоммерческих организаций по противодействию коррупции, доцента кафедры управления информационными процессами Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Федерации О.В. Коротеевой, члена рабочей группы президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции по взаимодействию со структурами гражданского общества (далее – рабочая группа), члена Правления и исполнительного директора – руководителя Аппарата Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России» С.В. Александрова и профессора кафедры уголовного права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» С.М. Кочои.

2. Принять к сведению предложения докладчиков и выступивших, направленные на эффективность проводимых специальными подгруппами мероприятий, в части:

а) проведения дальнейшей работы по мониторингу деятельности антикоррупционных некоммерческих организаций во всех субъектах Российской Федерации, внедрению грантовой поддержки на региональном уровне, разработке в субъектах Российской Федерации программ для проведения антикоррупционного просвещения, выявления лучших практик, вовлечению волонтеров в работу по антикоррупционному просвещению;

б) проведения дальнейшей работы по включению материалов в единый методический комплекс в целях его дальнейшего использования государственными служащими, представителями бизнеса и другими лицами для чтения лекций в регионах, выступления на конференциях, форумах по антикоррупционному просвещению;

в) проведения дальнейшей работы по анализу антикоррупционного уголовного и уголовно-процессуального законодательства с привлечением представителей научного сообщества;

г) расширения практики работы специальных подгрупп по иным направлениям деятельности рабочей группы.

3. Членам рабочей группы в срок до 30 августа 2019 г. направить в Минюст России предложения по реализации пункта 2 раздела II настоящего Протокола.

4. Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», Общероссийской общественно-государственной просветительской организации «Российское общество «Знание» и федеральному государственному бюджетному образовательному учреждению высшего профессионального образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»:

а) продолжить работу специальных подгрупп, созданных при рабочей группе;

б) в срок до 30 августа 2019 г. представить в Минюст России информацию о деятельности специальных подгрупп для ее возможного направления в президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции.

III. «Привлечение представителей общественности к контролю за финансово-хозяйственной деятельностью бюджетных учреждений на примере Санкт-Петербургского государственного университета»

СЛУШАЛИ:

М.Н. Кудилинский доклад на тему: «Привлечение представителей общественности к контролю за финансово-хозяйственной деятельностью бюджетных учреждений на примере Санкт-Петербургского государственного университета»

ВЫСТУПИЛИ: А.И. Александров, А.В. Коновалов

РЕШИЛИ:

1. Принять к сведению доклад проректора по экономическому развитию федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Санкт-Петербургский государственный университет» М.Н. Кудилинского.

2. Принять к сведению предложения докладчика и выступивших, направленные на повышение эффективности мер, принимаемых для привлечения представителей общественности к контролю за финансово-хозяйственной деятельностью бюджетных учреждений, в части:

а) применения практики Санкт-Петербургского государственного университета по привлечению представителей университетских общественных организаций к контролю за финансово-хозяйственной деятельностью учреждения по следующим направлениям: контроль за организацией закупок; участие в приемке работ и товаров; контроль за операторами питания; контроль за сдачей имущества в аренду;

б) внесения изменения в Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», дополняющего статью 26 новой частью 7, предусматривающей участие в работе комиссий по осуществлению закупок, комиссий по контролю за исполнением договоров (контрактов), заключенных образовательной организацией, совета обучающихся, представительных органов обучающихся, представителей органов работников в порядке и в случаях, установленных локальными актами образовательной организации.

3. Членам рабочей группы в срок до 30 августа 2019 г. направить в Минюст России предложения по реализации пункта 2 раздела III настоящего Протокола.

IV. Разное

ВЫСТУПИЛ: А.В. Коновалов

РЕШИЛИ:

1. Принять к сведению предложения, направленные на повышение эффективности деятельности рабочей группы.
2. Членам рабочей группы доводить до сведения организаторов деятельности рабочей группы предложения по вопросам, которые представляют интерес для рассмотрения на заседаниях рабочей группы, а также для возможного дополнения повестки заседаний рабочей группы.
3. Членам рабочей группы направлять в Минюст России предложения для их рассмотрения в специальных подгруппах, созданных при рабочей группе, по вопросам:
 - а) совершенствования уголовного, уголовно-процессуального законодательства о коррупционных преступлениях;
 - б) включения материалов в единый методический комплекс для проведения работы по антикоррупционному просвещению;
 - в) мониторинга деятельности некоммерческих организаций, специализирующихся в сфере противодействия коррупции.
4. Минюсту России обобщить и проанализировать поступившие предложения членов рабочей группы по обсужденным на данном заседании вопросам для возможного направления их в президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции.
5. Очередное заседание рабочей группы провести в сентябре 2019 года.

Руководитель рабочей группы президиума
Совета при Президенте Российской Федерации
по противодействию коррупции по взаимодействию
со структурами гражданского общества,
Министр юстиции Российской Федерации



А.В. Коновалов

В документе прошито, пронумеровано 37 (тридцать семь) листов.

Директор Центра экспертиз *А.В. Попов* А.В. Попов

Дата 23.06.2020г.

