

С.С. Попова*

УВОЛЬНЕНИЕ В СВЯЗИ С УТРАТОЙ ДОВЕРИЯ: НАРУШЕНИЕ ЭТИЧЕСКИХ ИЛИ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ НОРМ?

Противодействие коррупции и повышение репутации государственной (муниципальной) службы являются важными направлениями национальной политики. В статье обозначен ряд правовых и этических проблем, связанных с применением такого основания увольнения как утрата доверия. На основе анализа законодательства, кодексов профессиональной и служебной этики и практики применения «утраты доверия» выявлены тенденции к расширению круга лиц, в отношении которых применяется увольнение в связи с утратой доверия, разница оснований ее применения, игнорирование правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, в которых закреплена необходимость более детального регулирования и аккуратного применения данной меры ответственности, составлен «гендерный портрет» лиц, утративших доверие, в разрезе по уровням публичной власти.

Сформулированы предложения по совершенствованию законодательства, касающиеся введения легального определения «утраты доверия», уточнения случаев его применения, в том числе как отягчающего обстоятельства.

Ключевые слова: утрата доверия, государственная служба, муниципальная служба, публичная власть, коррупция, этика, увольнение, репутация, реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия.

The combating corruption and improving the reputation of the civil (municipal) service are important areas of national policy. The article reveals legal and ethical problems associated with the application of such grounds for dismissal as a loss of trust. Analysis of legislation, professional and official ethics codes and practice of application of “loss of trust” revealed the following trends: widening of the scope of persons dismissed due to loss of trust; difference in the grounds for dismissal due to loss of trust; ignoring the legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation, which enshrine the need for more detailed regulation and careful application of this measure of responsibility. A “gender portrait” of people dismissed due to loss of trust has been

**Попова Светлана Сергеевна* — кандидат юридических наук, доцент кафедры правовых основ управления факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ; e-mail: popova@spa.msu.ru

compiled. Proposed to create a legal definition of “loss of trust,” to clarify the cases of its application.

Key words: loss of trust, civil service, municipal service, public authority, corruption, ethics, dismissal, reputation, register of persons dismissed due to loss of trust.

Введение

Противодействие коррупции и повышение репутации публичной службы являются важными направлениями национальной политики. Национальный план противодействия коррупции¹ предусматривал разработку критериев, позволяющих классифицировать коррупционные правонарушения на значительные и малозначительные, и предложений по определению обстоятельств, смягчающих или отягчающих ответственность за несоблюдение антикоррупционного законодательства. В научной литературе подчеркивается необходимость подробной регламентации коррупционных правонарушений². Однако изменения, направленные на ужесточение законодательства, не предусматривают учет обстоятельств совершения коррупционных проступков, особенностей прекращения служебных (трудовых) отношений в связи с утратой доверия и негативных последствий репутационного характера, которые они влекут. Исследования, посвященные изучению природы «утраты доверия» практически отсутствуют, что свидетельствует о новизне исследования и его теоретико-практической значимости.

Целью статьи является разработка предложений по совершенствованию антикоррупционного законодательства, касающегося увольнения в связи с утратой доверия. Задачи исследования: анализ нормативных правовых актов, регламентирующих увольнение в связи с утратой доверия; исследование природы «утраты доверия»; анализ практики применения увольнения в связи с утратой доверия.

Методологию исследования составляют анализ, синтез, сравнение, группировка и обобщение данных и др.

¹ Указ Президента РФ от 29.06.2018 № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 г.» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2018. № 27. Ст. 4038.

² *Ломакина Л.А.* Некоторые проблемы правового регулирования ответственности государственных гражданских служащих за утрату доверия // *Журнал российского права*. 2019. № 12. С. 170.

Правовая основа увольнения в связи с утратой доверия и круг лиц, на которых распространяется данная мера ответственности

Утрата доверия является одним из оснований прекращения служебных или трудовых отношений.

Правовую основу применения данного основания прекращения служебных отношений составляет ряд федеральных законов³, а также законы субъектов Российской Федерации и правовые акты органов местного самоуправления. Следует отметить, что законодательство субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты, как правило, содержат отсылку к Закону о государственной гражданской службе⁴ или воспроизводят (частично или в

³ См.: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52. (ч. I). Ст. 6228; Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215; Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 13. Ст. 1475; Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366; Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 1. Ст. 15; Федеральный закон от 21.07.1997 № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 30. Ст. 3586; Федеральный закон от 19.07.2018 № 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 30. Ст. 4532; Федеральный закон от 01.10.2019 № 328-ФЗ «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2019. № 40. Ст. 5488; Федеральный закон от 23.05.2016 № 141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 22. Ст. 3089; Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005; Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822; Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 10. Ст. 1152 (все акты в редакции на 20.05.2021).

⁴ См.: Ст. 31.2 Закона Республики Адыгея от 04.08.2005 № 352 «О государственной гражданской службе Республики Адыгея» // Собрание законодательства Республики Адыгея. 2005. № 8.

полном объеме) основания увольнения в связи с утратой доверия, указанные в Законе о противодействии коррупции⁵. Прекращение трудовых отношений по данному основанию предусмотрено Трудовым кодексом Российской Федерации⁶ (далее — ТК РФ).

Таким образом, увольнение в связи с утратой доверия применяется в отношении государственных (муниципальных) служащих, лиц, замещающих государственные (муниципальные) должности, работников, непосредственно обслуживающих денежные или товарные ценности, а также других лиц.

В частности, основание отрешения от должности главы субъекта РФ в связи с утратой доверия Президента РФ появилось в законодательстве в 2000 г. В 2004 г. от утраты доверия «отпочковалось» ненадлежащее исполнение главой субъекта своих обязанностей, в 2012 г. добавились коррупционные правонарушения как основания досрочного прекращения полномочий главы субъекта⁷. В отношении глав муниципальных образований утрата доверия Президента РФ введена в мае 2013 г.⁸ В первом случае утрата доверия состоит из неисполнения должностных (функциональных) обязанностей и антикоррупционного законодательства, во втором — только на основе требований антикоррупционного законодательства.

Тенденция к расширению круга лиц, к которым можно применять такую меру юридической ответственности, требует уточнения оснований ее применения.

Основания увольнения в связи с утратой доверия и природа «утраты доверия»

Анализ федерального законодательства показывает, что основания увольнения в связи с утратой доверия, применяемые к госу-

⁵ См.: Ст. 6.1 Закона Самарской области от 09.02.2006 № 1-ГД «О лицах, замещающих государственные должности Самарской области» // Волжская Коммуна. 2006. 14 февраля. № 26.

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1. (ч. I). Ст. 3.

⁷ Кондрашев А.А. Отрешение от должности губернатора Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия за коррупционные правонарушения и ненадлежащее исполнение им своих обязанностей: проблемы теории и практической реализации // Журнал «Lex Russica». 2020. № 3.

⁸ Федеральный закон от 07.05.2013 № 102-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 19. Ст. 2329.

дарственным (муниципальным) служащим и лицам, замещающим государственные (муниципальные) должности, схожи:

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

непредставление 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;

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

осуществление предпринимательской деятельности;

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

нарушение лицом, его супругой (супругом) и несовершеннолетними детьми запретов, предусмотренных Федеральным законом «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»;

непринятие лицом, замещающим руководящую должность, мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого является подчиненное ему лицо.

Отличие состоит в отсутствии у лиц, замещающих государственные (муниципальные) должности, обязанности представлять сведения о своих расходах, а также о расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей (ст. 13.1 Закона о противодействии коррупции).

Следует отметить, что неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей, несоблюдение требований антикоррупционного законодательства, несоблюдение ограничений и запретов и непринятие мер по предотвращению (урегулированию) конфликта интересов ТК РФ относит к самостоятельным основаниям увольнения работника по инициативе работодателя, не связывая их с утратой доверия.

Увольнению в связи с утратой доверия подлежит только работник, непосредственно обслуживающий денежные или товарные ценности, совершивший виновные действия, повлекшие утрату доверия у работодателя (п. 7 ч. первой ст. 81 ТК РФ). Другие работники могут быть уволены в связи с утратой доверия в результате совершения хищения, взяточничества и иных корыстных деяний, если это установлено в соответствии с законом и не связано с их работой⁹.

С точки зрения этики все обозначенные основания можно охарактеризовать как обман представителя нанимателя (работодателя), влекущий сомнения в порядочности¹⁰, а, следовательно, «утрата доверия» должна применяться не в качестве основного обстоятельства увольнения, а в качестве дополнительногоотягчающего (порочащего) обстоятельства, например, к увольнению в связи с нарушением требований антикоррупционного законодательства. Такой подход позволит обеспечить право на судебную защиту лиц, уволенных в связи с утратой доверия, и развести увольнение или отрешение от должности за незначительные или значительные проступки. В связи с этим нельзя согласиться с мнением М.Б. Добробабы о том, что любое дисциплинарное коррупционное деяние, указанное в ст. 59.2 Закона о государственной гражданской службе, должно повлечь за собой увольнение в связи с утратой доверия¹¹.

Особое значение увольнение в связи с утратой доверия имеет в отношении лиц, замещающих государственные (муниципальные) должности. Анализ указов Президента РФ (за редким исключением) не позволяет установить причину такого увольнения (табл. 1), что вызывает сложности с оспариванием указов об отрешении от должности¹² и, как следствие, с защитой своих прав и возможностью восстановления доброго имени.

⁹ См.: пункт 45 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17.03.2004 № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации // СПС Гарант.

¹⁰ См.: *Николаенко Е.А.* Особенности увольнения сотрудников органов внутренних дел в связи с утратой доверия // *Вестн. Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина.* 2019. № 2. С. 28.

¹¹ См.: *Добробаба М.Б.* Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений. Специально для системы ГАРАНТ, 2018.

¹² *Володько И.А.* Совершенствование отдельных мер конституционно-правового принуждения // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 9. С. 19–22; *Мирзоев М.Г.* К вопросу о конституционно-правовых способах влияния федеральной власти на порядок замещения и процедуру досрочного прекращения полномочий главы субъекта Российской Федерации // *Государственная власть и местное самоуправление.* 2016. № 1. С. 33–38; *Кондрашев А.А.* Отрешение от долж-

**Основания прекращения полномочий глав субъектов РФ
и глав муниципальных образований в связи с утратой доверия
Президента РФ¹³**

	Нормативный правовой акт	ФИО лица, отрешенного от должности	Основание досрочного прекращения полномочий
1	Указ Президента РФ от 23.03.2021 № 160 «О досрочном прекращении полномочий Губернатора Пензенской области» ^{1*}	Белозерцев Иван Александрович	пп. «г» п. 1 ст. 19 Закона об общих принципах
2	Указ Президента РФ от 20.07.2020 № 473 «О досрочном прекращении полномочий Губернатора Хабаровского края» ^{2*}	Фургал Сергей Иванович	
3	Указ Президента РФ от 29.01.2020 № 68 «О досрочном прекращении полномочий Главы Чувашской Республики» ^{3*}	Игнатьев Михаил Васильевич	
4	Указ Президента от 04.04.2017 № 142 «О досрочном прекращении полномочий Главы Удмуртской Республики» ^{4*}	Соловьев Александр Васильевич	
5	Указ Президента РФ от 15.11.2016 № 606 «Об Улюкаеве А.В.» ^{5*}	Улюкаев Алесей Валентинович (Министр Минэкономразвития России)	Не указано

ности губернатора Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия за коррупционные правонарушения и ненадлежащее исполнение им своих обязанностей: проблемы теории и практической реализации // LexRussica. 2020. № 3.

¹³ Сост. автором.

^{1*} Собрание законодательства Российской Федерации от 29 марта 2021 г. № 13 (часть I) ст. 2215.

^{2*} Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 30. Ст. 4893.

^{3*} Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 5. Ст. 518.

^{4*} Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 15 (ч. I). Ст. 2170.

^{5*} Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 47. Ст. 6626.

	Нормативный правовой акт	ФИО лица, отрешенного от должности	Основание досрочного прекращения полномочий
6	Указ Президента РФ от 28.07.2016 № 377 «О досрочном прекращении полномочий Губернатора Кировской области» ^{6*}	Белых Никита Юрьевич	пп. «г» п. 1 ст. 19 Закона об общих принципах
7	Указ Президента РФ от 30.09.2015 № 495 «О досрочном прекращении полномочий Главы Республики Коми» ^{7*}	Гайзер Вячеслав Михайлович	
8	Указ Президента РФ от 25.03.2015 № 162 «О досрочном прекращении полномочий Губернатора Сахалинской области» ^{8*}	Хорошавин Александр Вадимович	
9	Указ Президента РФ от 09.09.2014 № 614 «О досрочном прекращении полномочий Губернатора Брянской области» ^{9*}	Денин Николай Васильевич	
10	Указ Президента РФ от 17.03.2014 № 145 «О досрочном прекращении полномочий Губернатора Новосибирской области» ^{10*}	Юрченко Василий Алексеевич	
11	Указ Президента РФ от 28.09.2010 № 1183 «О досрочном прекращении полномочий мэра Москвы» ^{11*}	Лужков Юрий Михайлович	
12	Указ Президента РФ от 10.05.2007 № 612 «О Короткове Л.В.» ^{12*}	Коротков Леонид Викторович (губернатор Амурской области)	

^{6*} Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 31. Ст. 5002.

^{7*} Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 40. Ст. 5540.

^{8*} Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 13. Ст. 1918.

^{9*} Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 37. Ст. 4940.

^{10*} Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 12. Ст. 1267.

^{11*} Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 40. Ст. 5049.

^{12*} Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 20. Ст. 2416.

	Нормативный правовой акт	ФИО лица, отрешенного от должности	Основание досрочного прекращения полномочий
13	Указ Президента РФ от 21.07.2006 № 744 «О Баринове А.В.» ^{13*}	Баринов Алексей Викторович (глава администрации Ненецкого автономного округа)	
14	Указ Президента РФ от 09.03.2005 № 272 «О Логинове В.А.» ^{14*}	Логинов Владимир Александрович (губернатор Корякского автономного округа)	пп. «г» п. 1 ст. 19 Закона об общих принципах. Срыв завоза топлива в населенные пункты Пенжинского и Олюторского районов Корякского автономного округа, повлекший за собой размораживание систем отопления в населенных пунктах этих районов, что привело к массовым нарушениям прав и свобод граждан, проживающих в них. Ненадлежащее исполнение обязанностей
15	Указ Президента РФ от 26.01.1994 № 219 «О главе администрации города Омска» ^{15*}	Шойхет Юрий Яковлевич	Систематическое совершение действий, направленных на дестабилизацию политической и экономической ситуации в городе. Неоднократное превышение полномочий. Утрата доверия населения города

Аналогичные проблемы возникают и у бывших государственных (муниципальных) служащих¹⁴.

Складывается парадоксальная ситуация, при которой вполне юридическое основание прекращения служебных отношений, имеющее этическую природу, применяется не за нарушение этики или морали, принятой в данном «сообществе», а за деяние, связанное с

^{13*} Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 30. Ст. 3378.

^{14*} Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 11. Ст. 934.

^{15*} Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994. № 5. Ст. 366.

¹⁴ Кузнецов В.И., Трунцевский Ю.В., Ломакина Л.А. Увольнение государственных гражданских служащих в связи с утратой доверия: проблемы теории и практики // Журнал российского права. 2020. № 1. С. 159–169.

несоблюдением требований антикоррупционного законодательства, что размывает границы между неэтичным, аморальным, безнравственным (например, употребление обценной лексики, унижение чести и достоинства подчиненных, демонстрация неуважительного отношения) и коррупционным поведением.

Безусловно, коррупционное поведение не соответствует таким этическим категориям как «честность», «порядочность», «добрая совесть», «достоинство».

Нормы этического характера содержатся в законодательстве, например, добросовестное исполнение должностных обязанностей, служение обществу, беспристрастность, уважение нравственных обычаев и традиций народов, корректное обращение с коллегами и гражданами, бережное отношение к репутации и авторитету государственного органа и т.п. Однако уточняя основания увольнения в связи с утратой доверия, законодатель предпочел еще раз напомнить про необходимость соблюдения антикоррупционного законодательства, а не требований к служебному поведению.

Легальное определение понятия «утрата доверия» в законодательстве отсутствует, несмотря на весьма длительную практику его применения.

В публикациях по трудовому, административному, муниципальному и конституционному праву практически не встречается определение понятия «утрата доверия». Авторы, как правило, относят это основание увольнения к мерам дисциплинарной¹⁵, конституционной¹⁶ или конституционно-правовой ответственности¹⁷, перечисляют случаи, которые влекут за собой увольнение в связи с утратой доверия¹⁸.

¹⁵ Постатейный комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации (под ред. Л.В. Чистяковой, А.В. Касьянова). М.: ИД «ГроссМедиа»: РОСБУХ, 2018; *Ситникова Е.Г., Сенаторова Н.В.* Увольнение работника за виновное поведение: анализ судебной практики. М.: Редакция «Российской газеты», 2020.

¹⁶ *Воротилина Т.В., Першина Е.А.* О конституционной ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // *Общество и право.* 2012. № 3 (40). С. 85.

¹⁷ *Кондрашев А.А.* Отрешение от должности губернатора Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия за коррупционные правонарушения и ненадлежащее исполнение им своих обязанностей: проблемы теории и практической реализации // *LexRussica.* 2020. № 3.

¹⁸ *Бельянская А.Б., Воробьев Н.И., Галкин В.А., Мокеев М.М., Осипова И.Н.* Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Специально для системы ГАРАНТ, 2017; *Хабриева Т.Я., Габов А.В., Цирин А.М., Ноздрачев А.Ф., Абузярова Н.А., Кошаева Т.О., Кузнецов В.И., Ломакина Л.А., Матулис С.Н., Молчанова М.А.,*

В комментарии к Закону о государственной гражданской службе коллектив авторов под утратой доверия предлагает понимать «отношения, возникшие вследствие совершения государственным гражданским служащим действий (бездействия), которые порождают у представителя нанимателя обоснованные сомнения в его честности, порядочности, добросовестности, искренности мотивов его поступков, способности эффективно исполнять свои должностные обязанности»¹⁹.

Данное определение направлено на раскрытие этической стороны поведения государственного гражданского служащего и также применимо к лицам, замещающим государственные (муниципальные) должности, и к работникам.

«Утрата доверия» состоит из трех элементов: (1) виновного проступка, (2) обоснованных сомнений в честности, порядочности и искренности, (3) сомнений в способности эффективно исполнять должностные обязанности.

Первый и третий элементы не касаются моральной или этической стороны вопроса. Необходимо только доказать факт виновного неисполнения или ненадлежащего исполнения должностных обязанностей. Ключевым элементом утраты доверия является именно второй — морально-этический, и в таком случае речь должна идти о соблюдении требований кодекса служебной или профессиональной этики.

Однако контент-анализ действующих кодексов служебной этики показывает, что непосредственно этическим нормам отводится не более четверти документа. Преимущественно такие кодексы представляют собой «сборник» норм антикоррупционного законодательства и запретов и ограничений, предъявляемых к соответствующим служащим, и практически дублируют Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской

Никитина Е.Е., Семилюткина Н.Г., Севальнев В.В., Трунцевский Ю.В., Черепанова Е.В. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный) (отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева). М.: «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», 2018.

¹⁹ *Воробьев Н.И., Галкин В.А., Мокеев М.М., Осипова И.Н., Юдина А.Б.* Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) // СПС Гарант, 2014. Схожее определение приводится В.М. Корякиным и М.Ю. Филипповой. См.: *Корякин В.М., Филиппова М.Ю.* Утрата доверия как основание для расторжения трудового договора: проблемы правового регулирования // Аграрное и земельное право. 2016. № 6. С. 132.

Федерации и муниципальных служащих²⁰. Исключение составляют кодексы, утвержденные в 2019 г. и позднее (например, кодекс Росрезерва (содержит также правила поведения во внеслужебное время и правила использования социальных сетей)²¹, Минпромторга России²², аппарата Совета Федерации²³). Таким образом, кодексы этики не выполняют свою функцию.

Раскрывая природу увольнения в связи с утратой доверия, следует обратить внимание на то, у кого именно возникают обоснованные сомнения в честности: у работодателя или собственника организации, представителя нанимателя, непосредственного руководителя или нанимателя? Чье доверие утрачено?

Лица, замещающие государственные (муниципальные) должности могут утратить доверие Президента РФ, несмотря на то, что они не назначал на должности и не является для них «работодателем».

Работники утрачивают доверие работодателя, но работодатель, как правило, — это не собственник организации, возможно, собственник не видит проблемы в таком поведении работника, если он приносит ему прибыль.

Государственные (муниципальные) служащие утрачивают доверие представителя нанимателя. Основания увольнения и факты совершения таких проступков выявляет или непосредственный руководитель, или кадровая служба, или следственные органы, не являющиеся представителями нанимателя, и именно их, как правило, не устраивает такое поведение служащего. Представитель нанимателя только оформляет решение об увольнении, составленное на основе фактов, предоставленных ему другими лицами.

²⁰ Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23.12.2010) (протокол № 21) // Бюллетень «Официальные документы в образовании». 2011. № 36.

²¹ Приказ Федерального агентства по государственным резервам от 05.04.2019 № 98 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Росрезерва» // СПС Гарант.

²² Приказ Министерства промышленности и торговли РФ от 17.06.2019 № 2089 (в ред. приказа от 03.03.2020 № 315) «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Министерства промышленности и торговли Российской Федерации» // СПС Гарант.

²³ Распоряжение Председателя Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 25.03.2021 № 27п-СФ «О Кодексе этики и служебного поведения федерального государственного гражданского служащего Аппарата Совета Федерации, помощника сенатора Российской Федерации по работе в Совете Федерации, работающего по срочному служебному контракту» // СПС Гарант.

Поскольку нанимателем является соответствующее публично-правовое образование, реализующее власть в публичных (общественных) интересах²⁴ многонационального народа Российской Федерации, постольку лица, замещающие государственные (муниципальные) должности, и государственные (муниципальные) служащие могут утратить доверие только населения.

Следует привести и «обратную» цепочку. Отсутствие доверия населения к лицам, замещающим государственные (муниципальные) должности, и государственным (муниципальным) служащим, влечет недоверие к соответствующему органу власти, затем к власти в целом и, как следствие, государству. В результате этого «расшатывается» вся система управления и социальные отношения утрачивают стабильность.

Здесь представляется уместным сослаться на теорию рационального ожидания (RusselHardin, Cook, Gerbasi, Kohn²⁵), заключающуюся в том, что доверие основано на прошлом опыте индивида, который позволяет прогнозировать вероятность соблюдения другими лицами взятых на себя обязательств. При этом у обеих сторон присутствует взаимный интерес — обеспечение своей репутации за счет репутации другого лица²⁶.

Таким образом, как бы это странно ни звучало, увольнение в связи с утратой доверия именно за коррупционные деяния является инструментом повышения доверия населения к власти: увеличением количества таких лиц государство демонстрирует нетерпимость к коррупционному поведению и ожидает аналогичного отношения со стороны населения.

Для того чтобы в конструкции утраты доверия заработал второй элемент — «обоснованные сомнения в честности, порядочности и искренности», — и была исключена свобода усмотрения лиц, принимающих решение об утрате доверия, необходимо изменить подход к пониманию утраты доверия и «отвязаться» от коррупционной составляющей.

²⁴ Алёхина С.А. К вопросу о правоспособности публично-правовых образований в административном судопроизводстве // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 5. С. 3–10.

²⁵ См.: HARDIN, R. (1993) 'The Street-Level Epistemology of Trust', *Politics Society* 21:4, 505–29 <https://doi.org/10.1515/auk-1992-0204>; HARDIN, R. (2006) *Trust* (Cambridge: Polity Press); COOK, K. & A. GERBASI (2009) 'Trust' in P. BEARMAN & P. HEDSTRÖM, eds., *The Oxford Handbook of Analytic Sociology* (New York: Oxford UP) pp. 218–241 (DOI: 10.13140/2.1.4620.3840); KOHN, M. (2008) *Trust. Self-Interest and the Common Good* (New York: Oxford UP).

²⁶ *Mújdricza F. The Roots of Trust // European Journal of Mental Health. 2019. № 14. P. 112.*

Анализ решений Конституционного Суда РФ позволяет сделать вывод, что при увольнении в связи с утратой доверия необходимо учитывать характер совершенного проступка, его тяжесть, обстоятельства, при которых он совершен, соблюдение других ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, а также предшествующие результаты исполнения должностных обязанностей²⁷, что обусловлено публичным характером деятельности служащих и лиц, замещающих государственные (муниципальные) должности.

Конституционный Суд РФ также отмечал, что основания увольнения должны быть четко определены в законе, поскольку увольнение в связи с утратой доверия (порочащее) и включение лица в реестр лиц, утративших доверие, влекут за собой существенные «репутационные издержки»²⁸, которые являются серьезным препятствием к трудоустройству, и, как следствие, лишают лица средств к существованию²⁹.

К сожалению, приведенные правовые позиции Конституционного Суда РФ не учитываются ни федеральным, ни региональным законодателем. Более того, в научных публикациях все чаще встре-

²⁷ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 25.09.2014 № 1858-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Бронниковой Оксаны Дмитриевны на нарушение ее конституционных прав пунктом 2 части 1 статьи 59.2 и частью 3 статьи 59.3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СПС Гарант; Определение Конституционного Суда РФ от 20.12.2018 № 3319-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Усцелемовой Ирины Георгиевны на нарушение ее конституционных прав частью 2 статьи 59.3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СПС Гарант.

²⁸ См.: 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 Российской Федерации», а также пункта 2 части 1 статьи 13.1 Федерального закона «О противодействии коррупции» в связи с жалобой гражданина И.Н. Котяша // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2020. № 15 (ч. IV). Ст. 2433.

²⁹ Попытка обжаловать в Верховный Суд РФ указ Президента РФ о досрочном прекращении полномочий в связи с утратой доверия была применена единожды (Игнатъев М.В. требовал отменить указ и предоставить ему льготы и гарантии как главе субъекта РФ в отставке, поскольку он был их лишен по причине увольнения в связи с утратой доверия), но дело прекращено в связи со смертью истца (Дударова Ф. Бунт губернатора Игнатъева // *Новая газета* [Электронный ресурс] URL: <https://novayagazeta.ru/articles/2020/06/21/85948-bunt-gubernatora-ignatieva> (дата обращения: 20.05.2021); Кабанов П.А. Негативные последствия увольнения в связи с утратой доверия за совершение дисциплинарного коррупционного проступка // *Мониторинг правоприменения*. 2019. № 2 (31). С. 30–37.

чаются предложения ужесточить последствия увольнения в связи с утратой доверия³⁰, и кроме включения соответствующих сведений в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия, запретить таким лицам замещать любые должности, на которых требуется соблюдение антикоррупционного законодательства, без какого-либо ограничения по срокам³¹.

Содержание реестра лиц, уволенных в связи с утратой доверия, и «гендерный портрет» коррупционера

По состоянию на 19.04.2021 в Реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия (далее — Реестр)³², содержится информация о 2663 лицах³³. На основе анализа 400 записей реестра за период с 2018 г. по апрель 2021 г. получены следующие результаты (рис. 1).

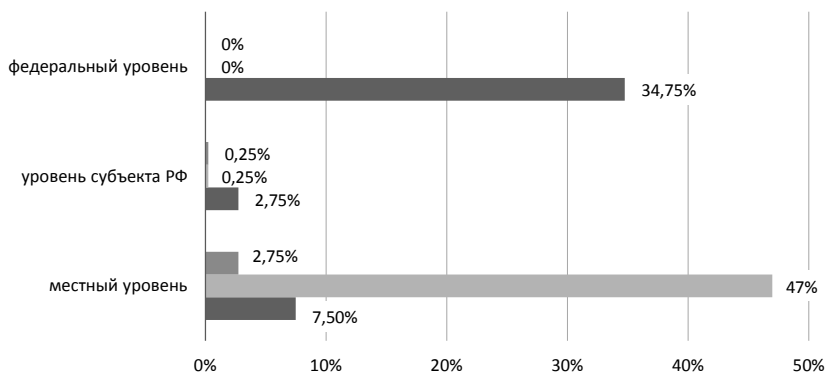


Рис. 1. Численность лиц по замещаемым должностям и уровням публичной власти, уволенных в связи с утратой доверия, в %³⁴

³⁰ Елфимова Е.В., Миннегалиева Л.И., Бельдина О.Г. Увольнение в связи с утратой доверия: правовые аспекты // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2020. № 5. С. 63.

³¹ Кесарева Т.П., Жуйкова Д.А. О некоторых проблемах увольнения в связи с утратой доверия отдельных категорий должностных лиц // Вестн. Университета прокуратуры Российской Федерации. 2020. № 4 (78). С. 55–59.

³² Постановление Правительства Российской Федерации от 05.03.2018 № 228 «О реестре лиц, уволенных с утратой доверия» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 12. Ст. 1678.

³³ Реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия // Реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия [Электронный ресурс] URL: <https://gossluzhba.gov.ru/reestr> (дата обращения: 20.04.2021).

³⁴ Сост. автором. Источник данных — Реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия // Реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия [Электронный ресурс] URL: <https://gossluzhba.gov.ru/reestr> (дата обращения: 20.04.2021).

Согласно рис. 1, лицами, которым «не стоит доверять», являются представители народа — муниципальные депутаты. Как правило, основанием прекращения полномочий муниципальных депутатов является непредставление ими 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.

Из проанализированных 400 записей реестра, в 2019 г. в связи с утратой доверия было уволено 145 человек, из них женщин — 26,2%, мужчин — 73,8%. На федеральном уровне — женщин — 18,6%, мужчин — 81,4%; на уровне субъектов Российской Федерации — женщин — 0%, мужчин — 100%; на местном уровне — женщин — 32,5%, мужчин — 67,5% (рис. 2).

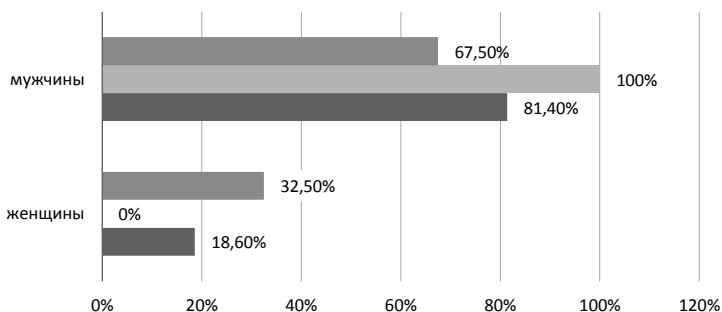


Рис. 2. Соотношение по полу численности лиц, уволенных в связи с утратой доверия, в %³⁵

Исходя из рис. 2, «не заслуживают доверия» мужчины. Аналогичные результаты за 2019 г. (без деления по уровням публичной власти) получены Ю.В. Трунцевским³⁶.

Согласно данным Росстата за 2019 г. распределение лиц, замещающих государственные (муниципальные) должности, и государственных (муниципальных) служащих по уровням публичной власти выглядит следующим образом: на федеральном уровне — женщины — 73,6%, мужчины — 26,4%; на уровне субъектов Рос-

³⁵ Составлено автором. Источник данных — Реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия // Реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия [Электронный ресурс] URL: <https://gossluzhba.gov.ru/reestr> (дата обращения: 20.04.2021).

³⁶ Трунцевский Ю.В. Дисциплинарная и судебная практика по делам об увольнении за коррупционное правонарушение в связи с утратой доверия // Журнал российского права. 2020. № 11. С. 157. Doi: 10.12737/jrl.2020.139

сийской Федерации — женщины — 72,3%, мужчины — 27,7%; на местном уровне — женщины — 77,1%, мужчины — 22,9% (рис. 3).

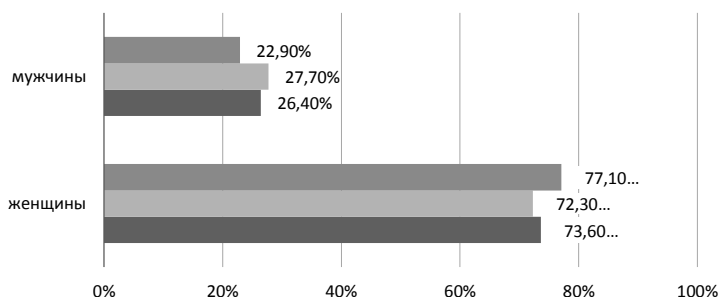


Рис. 3. Соотношение по полу численности работников, замещающих государственные (муниципальные) должности и должности гражданской (муниципальной) службы в Российской Федерации, в %³⁷

Соотношение данных рис. 2 и 3 дает любопытный результат. На федеральном и региональном уровнях по-прежнему «не стоит доверять» мужчинам, а на местном уровне — женщинам (на федеральном уровне: женщины — 13%, мужчины — 21%; на уровне субъектов РФ: женщины — 0%, мужчины — 2,77%; на местном уровне: женщины — 25% и мужчины — 15,4%).

Поскольку основанием увольнения в связи с утратой доверия является преимущественно несоблюдение антикоррупционного законодательства, то «гендерный портрет» коррупционера зависит от того, на каком уровне публичной власти работало уволенное лицо. «Коррупционер федерального или регионального уровня» — это мужчина, а «местного» — женщина.

Заключение

Учитывая изложенное, такая мера юридической ответственности как увольнение в связи с утратой доверия, требует существенной корректировки, а именно, (1) следует ввести легальное определение понятия «утрата доверия», акцентировав внимание на его этической и моральной природе, (2) закрепить на законодательном уровне классификацию коррупционных и иных деяний (незначительные, малозначительные и значительные), (3) утрата доверия должна

³⁷ Сост. автором на основе данных Росстата за 2019 г. // Численность и состав работников, замещающих должности государственной гражданской и муниципальной службы по ветвям власти, уровням управления и полу [Электронный ресурс] URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11191> (дата обращения: 19.04.2021).

выступать в качествеотягчающего обстоятельства в отношении значительных деяний и применяться не только совместно с «коррупционными» статьями.

Список литературы

Алехина С.А. К вопросу о правоспособности публично-правовых образований в административном судопроизводстве // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2016. № 5. С. 3–10.

Бельянская А.Б., Воробьев Н.И., Галкин В.А., Мокеев М.М., Осипова И.Н. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Специально для системы ГАРАНТ, 2017.

Володько И.А. Совершенствование отдельных мер конституционно-правового принуждения // *Конституционное и муниципальное право.* 2015. № 9. С. 19–22.

Воробьев Н.И., Галкин В.А., Мокеев М.М., Осипова И.Н., Юдина А.Б. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) // СПС Гарант, 2014.

Воротилина Т.В., Першина Е.А. О конституционной ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // *Общество и право.* 2012. № 3 (40). С. 81–86.

Добробаба М.Б. Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений. Специально для системы ГАРАНТ, 2018.

Дударова Ф. Бунт губернатора Игнатьева // *Новая газета [Электронный ресурс]* URL: <https://novayagazeta.ru/articles/2020/06/21/85948-bunt-gubernatora-ignatieva>

Елфимова Е.В., Миннегалиева Л.И., Бельдина О.Г. Увольнение в связи с утратой доверия: правовые аспекты // *Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу».* 2020. № 5. С. 57–64. DOI: <https://doi.org/10.34076/2219-6838-2020-5-57-64>

Кабанов П.А. Негативные последствия увольнения в связи с утратой доверия за совершение дисциплинарного коррупционного проступка // *Мониторинг правоприменения.* 2019. № 2 (31). С. 30–37. DOI: 10.21681/2226-0692-2019-2

Кесарева Т.П., Жуйкова Д.А. О некоторых проблемах увольнения в связи с утратой доверия отдельных категорий должностных лиц // *Вестн. Университета прокуратуры Российской Федерации.* 2020. № 4 (78). С. 55–59.

Кондрашев А.А. Отрешение от должности губернатора Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия за коррупционные правонарушения и ненадлежащее исполнение им своих обязанностей: проблемы теории и практической реализации // *Lex Russica.* 2020. № 3. С. 20–32.

Корякин В.М., Филиппова М.Ю. Утрата доверия как основание для расторжения трудового договора: проблемы правового регулирования // Аграрное и земельное право. 2016. № 6.

Кузнецов В.И., Трунцевский Ю.В., Ломакина Л.А. Увольнение государственных гражданских служащих в связи с утратой доверия: проблемы теории и практики // Журнал российского права. 2020. № 1. С. 159–169. DOI: 10.12737/jrl.2020.012

Ломакина Л.А. Некоторые проблемы правового регулирования ответственности государственных гражданских служащих за утрату доверия // Журнал российского права. 2019. № 12. С. 168–173. DOI: 10.12737/jrl.2019.12.14

Мирзоев М.Г. К вопросу о конституционно-правовых способах влияния федеральной власти на порядок замещения и процедуру досрочного прекращения полномочий главы субъекта Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 1. С. 33–38.

Николаенко Е.А. Особенности увольнения сотрудников органов внутренних дел в связи с утратой доверия // Вестн. Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина. 2019. № 2. С. 25–29.

Постатейный комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации (под ред. Л.В. Чистяковой, А.В. Касьянова). М.: «ИД «ГроссМедиа»: РОСБУХ, 2018.

Ситникова Е.Г., Сенаторова Н.В. Увольнение работника за виновное поведение: анализ судебной практики. М.: Редакция «Российской газеты», 2020.

Трунцевский Ю.В. Дисциплинарная и судебная практика по делам об увольнении за коррупционное правонарушение в связи с утратой доверия // Журнал российского права. 2020. № 11. С. 155–173. DOI: 10.12737/jrl.2020.139

Хабриева Т.Я., Габов А.В., Цирин А.М., Ноздрачев А.Ф., Абузярова Н.А., Кошаева Т.О., Кузнецов В.И., Ломакина Л.А., Матулис С.Н., Молчанова М.А., Никитина Е.Е., Семилютин Н.Г., Севальнев В.В., Трунцевский Ю.В., Черепанова Е.В. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный) (отв. ред академик РАН Т.Я. Хабриева). — М.: «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», 2018.

Cook K., Gerbasi A. 'Trust' in P. BEARMAN & P. HEDSTRÖM, eds., The Oxford Handbook of Analytic Sociology. NY: Oxford UP, 2009. P. 218–241 (DOI: 10.13140/2.1.4620.3840).

Hardin R. The Street-Level Epistemology of Trust // Politics Society. 1993. 21:4, 505–529 <https://doi.org/10.1515/auk-1992-0204>

Hardin R. Trust. Cambridge: Polity Press, 2006.

Kohn M. Trust. Self-Interest and the Common Good. NY: Oxford UP, 2008.

Mújdricza F. The Roots of Trust // European Journal of Mental Health. 2019. № 14. P. 109–142 <https://doi.org/10.5708/EJMh.14.2019.1.6>