ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО
ПРАВОВЕДЕНИЯ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УТРАТА ДОВЕРИЯ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ

Ответственный редактор
доктор юридических наук, профессор
И.И. Кучеров

Москва
Инфотропик Медиа 2022

УДК 342.9
ББК 67.401
У 86

Рекомендовано Междисциплинарным советом по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции

Одобрено секцией публичного права ученого совета Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Рецензенты:
С.В. Шульга — ведущий научный сотрудник отдела конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

А.В. Сумачев — профессор Югорского государственного университета, доктор юридических наук, профессор

У 86 **Утрата доверия по законодательству Российской Федерации: научно-практическое пособие** / Ю.В. Трунцевский, А.М. Цирин и др.; отв. ред. И.И. Кучеров. — Инфотропик Медиа, 2022. — 184 с. — ISBN 978-5-9998-0401-3.

Агентство CIP РГБ

Научно-практическое пособие продолжает цикл исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, направленных на научное обеспечение противодействия коррупции.

В пособии раскрываются теоретические подходы к феномену утраты доверия, включая конституционно-правовые основы его функционирования, вопрос о его роли и месте в законодательстве о противодействия коррупции, а также в трудовом законодательстве. В связи с процессом цифровизации, который определяет ряд важных направлений развития современного общества и государства, исследованы понятие, значение и характеристика реестра лиц, уволенных в связи с утратой доверия.

Для работников системы образования, государственных и муниципальных служащих, практикующих юристов, преподавателей, аспирантов, студентов юридических факультетов и институтов.

Все права защищены.

© Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2021

© ООО «Инфотропик Медиа», 2021

ISBN 978-5-9998-0401-3

INSTITUTE OF LEGISLATION AND COMPARATIVE LAW UNDER
THE GOVERNMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION

LOSS OF CONFIDENCE IN THE LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION

SCIENTIFIC AND PRACTICAL GUIDE

Executive Editor
Doctor of Law, Professor
I.I. Kucherov

Moscow
Infotropic Media 2022

UDK 342.9
BBK 67.401
U 86

Recommended by the Interdisciplinary Council on coordination
of scientific and educational-methodological support of anticorruption

Approved at the Meeting of Scientific Board ("Public Law" Section)
of the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation

Reviewers:
S.V. Shulga — Leading Researcher of the Constitutional Law Department of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Candidate of Legal Sciences
A.V. Sumachev — Professor of the Yugorsk State University, Doctor of Law, Professor

U 86 **Loss of confidence in the legislation of the Russian Federation: scientific and practical manual** / Yu.V. Truntsevsky, A.M. Tsirin, and others; edited by I.I. Kucherov. — M.: Infotropic Media, 2022. — 184 pp. — ISBN 978-5-9998-0401-3.

Agency CIP RSL

The scientific and practical manual continues the cycle of studies of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, aimed at scientific support of combating corruption.

The manual reveals theoretical approaches to the phenomenon of loss of confidence, including the constitutional and legal foundations of its functioning, the question of the role and place of the institution of loss of confidence in anti-corruption legislation, and labor legislation. In connection with the digitalization process, which determines the number of important directions for the development of modern society and the state, the concept, meaning, and characteristics of the register of persons dismissed due to loss of trust have been investigated.

For employees of the education system, state and municipal employees, practicing lawyers, teachers, graduate students, students of law faculties, and institutes.

All rights reserved.
© The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, 2021
© «Infotropic Media» LLC, 2021

ISBN 978-5-9998-0401-3

СОДЕРЖАНИЕ

Принятые сокращения IX

Коллектив авторов XIII

Введение XV

1. Утрата доверия: понятие и признаки 1

2. Конституционно-правовые основы утраты доверия (включая законодательство субъектов федерации) 21

3. Утрата доверия по трудовому законодательству (дисциплинарная ответственность) 33

4. Утрата доверия в законодательстве о противодействии коррупции 50

5. Реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия: понятие, значение и характеристика 65

6. Прекращение полномочий государственных служащих по отрицательным мотивам в законодательстве государств — участников евразийского экономического союза . . . 87

Заключение 104

Приложение № 1 109

Приложение № 2 129

Список использованной литературы 153

TABLE OF CONTENT

Accepted abbreviations IX

List of authors XIII

Introduction XV

1. Loss of confidence: definition and characteristics 1

2. Constitutional legal framework for loss of confidence (including the legislation of the subjects of the federation) 21

3. Loss of confidence under the labor law (disciplinary liability) 33

4. Loss of confidence in anti-corruption legislation 50

5. Register of persons fired due to loss of confidence: concept, significance, and characteristics 65

6. Termination of the authority of public servants on negative motives in the legislation of states parties of the eurasian economic union 87

Conclusion. 104

Appendix no. 1 109

Appendix no. 2 129

Reference 153

ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

ВС РФ — Верховный Суд Российской Федерации
ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации
КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях
КПК ООН — Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (UN Convention against corruption, 2003) (принята 31 октября 2003 г.)
Национальная стратегия — Национальная стратегия противодействия коррупции, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы»
МВД России — Министерство внутренних дел Российской Федерации
НК РФ — Налоговый кодекс Российской Федерации
ОБСЕ — Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ООН — Организация Объединенных Наций
ОЭСР — Организация экономического сотрудничества и развития
РГ — Российская газета
СЗ РФ — Собрание законодательства Российской Федерации
СК — Следственный комитет
СНГ — Содружество Независимых Государств
ТК РФ — Трудовой кодекс Российской Федерации
УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации
УПК РФ — Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации
КЗоТ РФ — Кодекс законов о труде Российской Федерации
Федеральный закон № 273-ФЗ — Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»
Федеральный закон № 230-ФЗ — Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»
Федеральный закон № 25-ФЗ — Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»

Федеральный закон № 79-ФЗ — Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»
Федеральный закон № 231-ФЗ — Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 231-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»
Федеральный закон № 172-ФЗ — Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»
Федеральный закон № 131-ФЗ — Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
Федеральный закон № 184-ФЗ — Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»
Федеральный закон № 403-ФЗ — Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации»
Федеральный закон № 342-ФЗ — Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»
Федеральный закон № 53-ФЗ — Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»
Федеральный закон № 141-ФЗ — Федеральный закон от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»
Федеральный закон № 132-ФЗ — Федеральный закон от 1 июля 2017 г. № 132-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации 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 правонарушений»

Федеральный закон № 423-ФЗ — Федеральный закон от 28 декабря 2017 г. № 423-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части использования государственных информационных систем на государственной гражданской службе Российской Федерации»
Федеральный закон № 3-ФЗ — Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»
Федеральный закон № 76-ФЗ — Федеральный закон от 27 мая 1998 г № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»
Федеральный закон № 114-ФЗ — Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах»
Федеральный закон № 328-ФЗ — Федеральный закон от 1 октября 2019 г. № 328-ФЗ «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»
Федеральный закон № 197-ФЗ — Федеральный закон от 19 июля 2018 г. № 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»
Федеральный закон № 323-ФЗ — Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»
Федеральный закон № 84-ФЗ — Федеральный закон от 23 мая 2016 г. № 84-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»
Федеральный закон № 2202–1 — Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202–1 «О прокуратуре Российской Федерации»
Федеральный закон № 174-ФЗ — Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»
Постановление № 2 — постановления Пленума ВС РФ от 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации»
Закон об основах — Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике», принятый Межпарламентской

ассамблеей государств — участников СНГ 15 ноября 2003 г. (постановление № 22–15)
Реестр лиц — реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия
ВВС СССР (РСФСР) — Ведомость Верховного Совета СССР (РСФСР)
Ведомости СНД и ВС СССР (РСФСР, РФ) — Ведомости Съезда народных депутатов СССР (РСФСР, Российской Федерации) и Верховного Совета СССР (РСФСР, Российской Федерации)

СПИСОК АВТОРОВ

Кучеров И. И., первый заместитель директора ИЗиСП, заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор — введение (ответственный редактор)

Трунцевский Ю. В., ведущий научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции ИЗиСП, доктор юридических наук, профессор — разд. 1, 3, 5 (в соавторстве.); разд. 6, заключение (в соавторстве)

Цирин А. М., и. о. заведующего отделом методологии противодействия коррупции ИЗиСП, ответственный секретарь Междисциплинарного совета по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции, кандидат юридических наук — разд. 1, 3, 5 (в соавторстве); заключение (в соавторстве)

Черепанова Е. В., старший научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции ИЗиСП, кандидат юридических наук — разд. 2; заключение (в соавторстве)

Севальнев В. В., ведущий научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции ИЗиСП, кандидат юридических наук — разд. 4, 5 (в соавторстве); заключение (в соавторстве)

Семыкина О. И., старший научный сотрудник центра уголовного, уголовно-процессуального законодательства и судебной практики ИЗиСП, кандидат юридических наук — разд. 6

Матулис С. Н., старший научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции ИЗиСП, кандидат политических наук — разд. 3 (в соавторстве); заключение (в соавторстве)

Матвеев В. В., младший научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции ИЗиСП — разд. 4, 5 (в соавторстве)

LIST OF AUTHORS

Kucherov I. I., First Deputy Director of IZiSP, Honored Lawyer of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor — Introduction (Executive Editor)

Truntsevskiy Yu.V., Leading Researcher of the Department of Anti-Corruption Methodology of the Institute of Civil Engineering, Doctor of Law, Professor — Sec. 1, 3, 5 (co-authored.); Sec. 6; conclusion (co-authored)

Tsirin A. M., Head of the Department of Anti-Corruption Methodology, IZiSP, Executive Secretary of the Interdisciplinary Council for the Coordination of Scientific and Educational-Methodological Support of Anti-Corruption, Candidate of Legal Sciences — Sec. 1, 3, 5 (co-authored); conclusion (co-authored)

Cherepanova E. V., Senior Researcher of the Department of Anti-Corruption Methodology, IZiSP, Candidate of Legal Sciences — Sec. 2; conclusion (co-authored)

Sevalnev V. V., Leading Researcher, Department of Anti-Corruption Methodology, IISP, Candidate of Legal Sciences — Sec. 4, 5 (co-authored); conclusion (co-authored)

Semykina O. I., Senior Researcher, Center for Criminal, Criminal Procedure Legislation and Judicial Practice of the IZiSP, Candidate of Legal Sciences — Sec. 6

Matulis S. N., Senior Researcher of the Department of Anti-Corruption Methodology, IZiSP, Candidate of Political Sciences — Sec. 3 (co-authored); conclusion (co-authored)

Matveev V. V., Junior Researcher, Department of Anti-Corruption Methodology, IZiSP — Sec. 4, 5 (co-authored)

ВВЕДЕНИЕ

Настоящее научно-практическое пособие (далее — пособие) посвящено институту утраты доверия по законодательству Российской Федерации и является одной из первых попыток комплексного исследования данной проблематики.

В рамках становления и развития государственного регулирования в той или иной сфере общественных отношений объективно формируются новые законодательные массивы, являющиеся внешним выражением правовых институтов. Этот процесс не только обусловливает динамику системы права, но и служит подтверждением новых тенденций совершенствования законодательства. Условием для более высокой по сравнению с другими правовыми массивами динамики отдельных правовых массивов является не только число соответствующих законодательных изменений, но и специфика правового регулирования.

Коррупция постоянно эволюционирует и, как всякое сложное социальное явление, не имеет границ. Ее причины, как и обусловленные ею последствия, представляют собой серьезный вызов государству, поскольку приводят к снижению эффективности государственных институтов, деформируют основы общественного строя, резко сокращают потенциал права в управлении государственными делами[1].

В ранее проведенных Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (далее — Институт) исследованиях динамики системы права высказывалась гипотеза о существовании нетипичных циклических массивов в праве[2], кросс-отраслевые нормы которых нестандартно ведут себя в системе права, создают специфические связи и формируют в ней

---

[1] См.: Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / С. Б. Иванов, Т. Я. Хабриева, Ю. А. Чиханчин и др.; отв. ред. Т. Я. Хабриева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2016. С. 21.

[2] См.: Хабриева Т. Я., Черногор Н. Н. Укрепление правопорядка и противодействие коррупции в условиях евразийской интеграции // Общественные науки и современность. 2017. № 1.

особое место, демонстрируя возможность проникать в большинство ее элементов[3].

В рамках законодательства о противодействии коррупции выделяются различные институты, обладающие значительной широтой охвата общественных отношений. Одним из таких нетипичных циклических массивов в праве выступает законодательство о противодействии коррупции, нормы которого носят строгий, императивный характер. В ходе реализации государственной политики объективно возникают «комплексные законодательные массивы, являющиеся внешним выражением расположенных в системе права разросшихся объединений комплексных (межотраслевых) правовых институтов»[4]. Этим обусловливается «динамизм системы права»[5].

Межотраслевой институт «утрата доверия» выступает основополагающим механизмом противодействия коррупции на различных уровнях управления и в значительной степени направлен на сокращение числа проявлений коррупции и предупреждение совершения коррупционных правонарушений. Так, в антикоррупционном контексте

---

[3] См.: Хабриева Т. Я. Противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в условиях цифровизации экономики: стратегические задачи и правовые решения // Всероссийский криминологический журнал. 2018. № 4. С. 462–463; Хабриева Т. Я. Право перед вызовами цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 9. С. 12; Хабриева Т. Я., Черногор Н. Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 85–102; Хабриева Т. Я. Право в условиях цифровой реальности. Избранные лекции Университета. Вып. 189. СПб., 2019. С. 18; Хабриева Т. Я. Доклад на Восьмом Евразийском антикоррупционном форуме «Законодательство о противодействии коррупции: феномен, эволюция и современные тренды» (20 марта 2019 г., ИЗиСП) // URL: https://goo-gl.ru/5SG0; Хабриева Т. Я. Презентация доклада на Восьмом Евразийском антикоррупционном форуме «Законодательство о противодействии коррупции: феномен, эволюция и современные тренды» (20 марта 2019 г., ИЗиСП) // URL: https://goo-gl.ru/5SG1; Хабриева Т. Я. Проекции технологической революции в правовой доктрине: доклад в рамках VI Московского юридического форума «Российская правовая система в условиях четвертой промышленной революции» (Москва, 4 апреля 2019 г., Московский государственный университет им. О. Е. Кутафина) // URL: https://goo-gl.ru/5SG2

[4] Сидорова Е. В. Комплексное правовое регулирование: учебник для магистров / Е. В. Сидорова. 3-е изд., стер. М., 2016. С. 129.

[5] См.: Законодательство в сфере противодействия коррупции: концептуальные основы и место в системе российского законодательства: науч.-практ. пособие / Д. А. Пашенцев, М. В. Залоило, А. М. Цирин и др.; под ред. Д. А. Пашенцева. М.: Инфотропик Медиа, 2020. С. 27.

понятие «утрата доверия» была впервые упомянута в Указе Президента РФ от 28 сентября 2010 г. № 1183 «О досрочном прекращении полномочий мэра Москвы»[6]. Указ предусматривал отрешение Ю. Лужкова от должности мэра Москвы с формулировкой «в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации».

В настоящее время положения об увольнении в связи с утратой доверия являются специальными и распространяются на лиц с особым правовым статусом с учетом положений ч. 9 ст. 8 Федерального закона № 273-ФЗ. Кроме того, в этом Законе содержится ст. 13.1, регламентирующая увольнение (освобождение от должности) в связи с утратой доверия различных категорий лиц.

Утрата доверия как субинститут законодательства о противодействии коррупции получил широкое практическое признание и показал свою прикладную эффективность в контексте борьбы с коррупцией, но в то же время он не лишен правовых пробелов и правоприменительных ошибок, которые рассматриваются в настоящей работе.

Авторы пособия приходят к выводу, что институт утраты доверия является правовым феноменом, который обладает чертами дуализма, выражающимися в межотраслевом характере применительно к отечественной правовой системе, и уникальным субинститутом законодательства о противодействии коррупции. Такая диспозиция исследуемого института еще не в достаточной мере осмыслена юридической наукой и предполагает проведение дальнейших исследований.

В первой главе пособия рассматриваются теоретические подходы к правовому институту утраты доверия. Авторы анализируют системообразующие факторы его обособления, рассматривают содержание и особенности понятия «доверие», в том числе с применением междисциплинарного подхода, а также формулируют типологию проступков, которые могут рассматриваться в качестве основания для утраты доверия.

Во второй главе пособия исследуются конституционно-правовые основания увольнения в связи с утратой доверия. С опорой на конституционную аксиологию делаются выводы о том, что целью

[6] Здесь и далее — нормативные правовые акты приводятся в редакции на дату сдачи монографии в издательство.

применения института утраты доверия является укрепление единства публичной власти.

Роль и место института утраты доверия в трудовом законодательстве, а также в рамках законодательства о противодействии коррупции рассматриваются в третьей и в четвертой главах пособия соответственно.

Пятая глава пособия посвящена понятию, значению и характеристике реестра лиц, уволенных в связи с утратой доверия, шестая глава — правовому регулированию института прекращения служебных полномочий по отрицательным мотивам в зарубежных государствах.

Результаты проведенного исследования реестра лиц, уволенных в связи с утратой доверия, включают в себя систематизированные по ряду оснований данные правоприменительной практики в масштабе страны, по федеральным округам, а также по субъектам Российской Федерации.

Методология анализа данных, содержащихся в реестре, может послужить основой для разработки системы мониторинга эффективности предупреждения коррупции, включая работу соответствующих подразделений федеральных органов исполнительной власти, государственных органов субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления.

Пособие продолжает серию трудов Института, посвященных вопросам противодействия коррупции[7].

---

[7] См.: Коррупция: природа, проявление, противодействие: научно-правовое исследование / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2012; Правовые средства противодействия коррупции: науч.-практ. пособие / отв. ред. Н. А. Власенко. М., 2012; Хабриева Т. Я. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 7. С. 7–14; Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / С. Б. Иванов, Т. Я. Хабриева, Ю. А. Чиханчин. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2016; Хабриева Т. Я. Коррупция в современном обществе и детерминирующие ее факторы // Избранные труды: в 10 т. Т. 10. М., 2018; Трунцевский Ю. В., Севальнев В. В., Сухаренко А. Н. Противодействие коррупции в Китае: законодательство и правоприменение: монография. М., 2019; Организационно-правовые механизмы противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации: монография / Т. Я. Хабриева, Л. В. Андриченко, А. М. Цирин и др. М., 2019; Законодательство в сфере противодействия коррупции: концептуальные основы и место в системе российского законодательства: науч.-практ. пособие / под ред. Д. А. Пашенцева. М., 2020; Антикоррупционное просвещение в Российской Федерации: науч.-практ. пособие /

Пособие предназначено для работников системы образования, государственных и муниципальных служащих, практикующих юристов, преподавателей, аспирантов, студентов юридических факультетов и институтов.

Д. А. Пашенцев, Ю. В. Трунцевский, А. М. Цирин и др.; отв. ред. Т. Я. Хабриева. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М., 2021.

1

УТРАТА ДОВЕРИЯ: ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ

В последние годы при исследовании феномена коррупции и разработке подходов к совершенствованию правовых и организационных инструментов противодействия ей в юриспруденции особый интерес ученых-правоведов вызывают феномены, которые связаны с психологией и социологией.

Доверие является центральной частью всех человеческих отношений, включая романтические отношения, семейную жизнь, деловые операции, политику и медицинскую практику. Например, с экономической точки зрения позитивная черта доверия для достижения сотрудничества часто выражается в снижении транзакционных издержек. Таким образом, доверие стало регулятивной целью в различных секторах общества, в том числе в сфере государственной службы.

Служебное поведение подвергается тщательному изучению, так как недоверие имеет нормативное измерение, и при любом серьезном правонарушении можно ставить вопрос о доверии к работнику, его совершившему. Именно нарушение доверительных отношений обычно обусловливает увольнение работника в случае его неправомерного поведения.

Слово «доверие» имеет позитивный оттенок, и сама жизнь невозможна без доверия. Его важность подчеркивается исследователями различных дисциплин. Вместе с тем руководителю довольно сложно

при приеме на работу понять, насколько добросовестно будет относиться к исполнению обязанностей принимаемый работник[1].

Задачами настоящего исследования выступают определение сущности и признаков доверия с точки зрения правовой оценки служебного поведения работника органа или организации, развитие теории трудовой и служебной коммуникации.

Доверие представляет собой эмпирическую категорию, требующую адекватного теоретического осмысления. До сих пор не выработалось единого мнения относительно его сущности. «Утрата доверия» — категория оценочная, и толкование соответствующих данному термину норм складывается лишь из судебной практики[2].

Исходя из того, что такая форма оценки служебного поведения, как утрата доверия, закреплена в разноотраслевом законодательстве и, как, например, основание юридической ответственности[3], урегулирована различными отраслями российского права, можно предположить институциональную межотраслевую общность данного правового явления и некую отраслевую самостоятельность применения института утраты доверия в тех или иных общественных отношениях, сферах государственного и корпоративного управления.

В праве термин «доверие» имеет различное понимание, исходя из обыденного и научного смыслов. Его специфика также проявляется в процессе правотворчества. Таким образом, неопределенность правовой регламентации и правоприменительной практики снижает эффективность рассматриваемого правового института, что обусловливают необходимость его совершенствования в различных отраслях российского права.

Доверие является основой всех отношений, поэтому никакая работа не может быть представлена без него. До настоящего времени

---

1 См.: 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.

2 См.: Украинцев В. Б., Савон И. В., Лепетикова И. Ю., Канаки В. В. Увольнение государственного служащего в связи с утратой доверия // Азимут научных исследований: экономика и управление. 2019. Т. 8. № 1 (26). С. 347.

3 См.: Забрамная Е. Ю. Дисциплинарная ответственность: межотраслевой аспект и актуальные проблемы правового института // Трудовое право в России и за рубежом. 2019. № 3. С. 43.

большинство эмпирических исследований было сосредоточено на межличностном доверии (т. е. доверии к другой стороне, такой как руководитель или коллеги), которое является доминирующей парадигмой доверия[4]. Кроме того, рассматривается и доверие сотрудников к своей организации — работодателю в целом (так называемое организационное доверие).

Таким образом, исследователи, в частности зарубежные, исследуют: доверие в группах[5], институциональное доверие (т. е. доверие к институтам[6], к государству[7], к науке[8], уверенность в себе[9], доверие к роботам[10]). Отмечается, что подобные формы доверия когерентны только тогда, когда они имеют черты межличностного доверия.

Сложность в правовом регулировании процесса увольнения сотрудника по изучаемым обстоятельствам демонстрирует субъективность восприятия понятия «доверие»[11].

Социологи определяют доверие как важную черту хорошо функционирующих и процветающих обществ, правильную организацию процессов. Данный вывод позволяет поставить перед исследователями ряд задач:

— определение типологии публично-правовых, служебных и корпоративных проступков, влияющих на доверие;
— проверка относительной способности данного правового института служить мерой, позволяющей определять уровни

---

4 См.: McLeod C. Trust. The Stanford Encyclopedia of Philosophy. Fall 2020. URL: https://stanford.library.sydney.edu.au/archives/fall2020/contents.html

5 См.: Hawley K. Trustworthy Groups and Organizations, in Faulkner and Simpson. 2017. P. 52.

6 См.: Hardin R. Trust and Trustworthiness, New York, NY: Russell Sage Foundation, 2002. P. 24.

7 См.: Budnik C. Trust, Reliance, and Democracy // International Journal of Philosophical Studies. 2018. 26 (2). P. 221.

8 См.: Oreskes N. Why Trust Science? Princeton NJ: Princeton University Press, 2019. P. 34.

9 См.: Govier T. Self-Trust, Autonomy, and Self-Esteem. Hypatia, 1993. 8(1). P. 99–120; Lehrer K. Self-Trust: A Study of Reason, Knowledge, and Autonomy, New York: Oxford University Press, 1997; Foley R. Intellectual Trust in Oneself and Others, Cambridge: Cambridge University Press, 2001; Potter N. N. Narrative Selves, Relations of Trust, and Bipolar Disorder. Philosophy, Psychiatry, & Psychology, 2013. 20(1). P. 57–65.

10 См.: Coeckelbergh M. Can We Trust Robots? Ethics and Information Technology, 2012. 14(1). P. 53–60; Sullins J. P. Trust in Robots, in Simon. 2020. P. 313.

11 См.: Украинцев В. Б., Савон И. В., Лепетикова И. Ю., Канаки В. В. Указ. соч. С. 347.

добросовестности исполнения должностных, служебных обязанностей, а также основанием для привлечения к определенному виду юридической ответственности;

— доказательство гипотезы уравнения «утрата доверия — коррупция».

Первая цель исследования заключается в проведении концептуального анализа взаимосвязи доверия с законодательством, в определении целесообразности регулирования доверия с помощью права. Вторая цель — обсудить и проблематизировать доверие как регулятивную цель, опираясь на концептуальный анализ.

Настоящая работа позволяет прояснить, как различные по своему содержанию проступки приводят к сходной реакции, одинаковому правовому последствию, может ли типология неправомерных действий, связанных с утратой доверия, помочь объяснить направления развития данного межотраслевого правового института[12].

Системообразующим фактором выделения института утраты доверия выступает общность целей, задач и принципов правового регулирования служебных, трудовых и политических отношений, единств юридических понятий, использованных в соответствующих нормативных правовых актах.

При оценке межотраслевых правовых институтов одни ученые отмечают в них серьезные проблемы практического порядка, в частности связанные с систематизацией законодательства, определением приоритета в правоприменительной деятельности[13], что приводило к игнорированию самого существования в законодательстве комплексных межотраслевых правовых институтов, к отсутствию межотраслевой правовой регламентации их применения; другие ученые считают, что подобные институты являются механической совокупностью, гармоничным сплавом разноотраслевых правовых норм, регулирующих

---

[12] Комплексные (межотраслевые) институты — это правовые институты, содержащие нормы двух и более отраслей права (см.: Поленина С. В. Комплексные правовые институты и становление новых отраслей права // Правоведение. 1975. № 3. С. 74–75; Общая теория государства и права: Академический курс: в 2 т. Т. 2: Теория права / под ред. М. Н. Марченко. М., 1998. С. 233.

[13] См.: Система советского законодательства / В. Б. Алексеев, Е. В. Болдырев, М. И. Брагинский, С. Н. Братусь и др.; отв. ред. И. С. Самощенко. М., 1980. С. 65.

однородные отношения[14]. По отношению к объекту правового регулирования отмечается удвоение нормативного материала, вызванного множественностью системообразующих факторов[15].

Вместе с тем следует согласиться, что межотраслевые правовые институты — это неотъемлемые элементы правовой системы, и чтобы обеспечить регулирование соответствующих отношений, а также единообразие правоприменительной практики, законодатель с учетом сформировавшихся межотраслевых правовых институтов должен дорабатывать некоторые механизмы реализации норм различных отраслей права[16].

Единство института утраты доверия подтверждается наличием общих принципов, закрепляющих его основные начала. Элементами, объединяющими разноотраслевые нормы в правовой институт утраты доверия, являются: а) предмет правового регулирования — служебное, профессиональное поведение работника; б) императивный метод правового регулирования — принуждение, от обеспечения реализации которого в значительной мере зависят эффективность правового регулирования утраты доверия, достижение его целей. Такой правовой институт осуществляет сквозную регламентацию отношений[17] в части добросовестного соблюдения требований конституционного, антикоррупционного, административного и трудового законодательства.

Таким образом, правовой институт увольнения в связи с утратой доверия, являясь новым в современном законодательстве, требует к себе отдельного внимания[18].

---

[14] См.: Киримова Е. А. Правовой институт: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 1998. С. 17–18; Баранов В. М., Поленина С. В. Система права, система законодательства и правовая система. Н. Новгород: НА МВД России, 2000. С. 21; Сырых В. М. Комплексные институты как компоненты системы российского права // Журнал российского права. 2002. № 10. С. 22–27.

[15] См.: Алексеев С. С. Структура советского права. М., 1975. С. 156.

[16] См.: Денисова А. В. Межотраслевые правовые институты как средство обеспечения системности российского уголовного законодательства // Общество и право. 2011. № 1. С. 82.

[17] См.: Чирков А. П. Ответственность в системе права: учебное пособие. Калининград, 1996. С. 46–48.

[18] См.: Зыков А. П. Утрата доверия как основание увольнения сотрудника органов внутренних дел // Право и государство: теория и практика. 2019. № 12 (180). С. 294–296.

Если с точки зрения психологии доверие и недоверие можно измерять с помощью таких формально-динамических показателей, как уровень доверия и недоверия, их соотношения, стабильности, наличия противоречий и пр.[19], то с «точки зрения юриспруденции доверие в гражданском обществе должно исходить из принципов законности, правовой обоснованности, объективной достаточности»[20].

Институт увольнения в связи с утратой доверия в настоящее время регламентируется нормами: ТК РФ, федеральных законов: № 53-ФЗ, № 131-ФЗ, № 25-ФЗ, № 273-ФЗ, № 79-ФЗ, № 403-ФЗ, № 342-ФЗ, № 141-ФЗ и др.

В связи с этим закономерно, что правовые институты[21] не могут существовать вне отраслевой принадлежности и реализовываться, минуя свою отрасль, являясь ее составной частью, структурной единицей[22] (в конституционном, административном, муниципальном праве используются понятия «утрата доверия», «отказ в доверии», «выражение недоверия» и т. д.).

Так, взаимное доверие лежит в основе всех трудовых отношений, а его утрата может стать причиной их прекращения в результате выявления у работника морально-личностных недостатков[23].

---

19 См.: Купрейченко А. Б. Психология доверия и недоверия. М., 2008. С. 81.

20 Аграфонов М. Ю. Использование формулировки «утрата доверия» в качестве основания для расторжения трудовых и служебных отношений в современной Российской Федерации: монография. Иркутск: ФГКОУ ВО ВСИ МВД РФ, 2015. С. 4.

21 Правовой институт — законодательно обособленный комплекс юридических норм, входящих в состав строго определенной отрасли (см.: Алексеев С. С. Проблемы теории права: курс лекций: в 2 т. Т. 1. Министерство высшего и среднего специального образования РСФСР. Свердл. юрид. ин-т. Свердловск: [б. и.], 1972–1973. 1972. С. 141, 341; «Институт права — это объективно обособившаяся внутри одной отрасли или нескольких отраслей права совокупность взаимосвязанных юридических норм, регулирующих группу видовых родственных отношений» (Общая теория государства и права: академический курс: в 3 т. Т. 2 / отв. ред. М. Н. Марченко. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2007. С. 575).

22 См.: Липинский Д. А., Репетева О. Е. О межотраслевом институте юридической ответственности // Юридическая мысль. 2016. № 4. С. 24; Прохоров В. Н. Правовая природа понятия «утрата доверия Президента РФ» // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2014. № 12–3 (50). С. 167.

23 См.: Кузнецов А. А., Смирнов А. Е., Аграфонов М. Ю. О совершенствовании процессуальных норм по использованию формулировки «утрата доверия» для увольнения

Доверие населения к власти — одно из важнейших составляющих демократического государства, определяющее уверенность в результативности и предсказуемости публичной власти. Поэтому отрешение от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации с формулировкой «в связи с утратой доверия Президента РФ» занимает особое место в сегодняшнем законодательстве[24], а порядок досрочного прекращения полномочий главы муниципального района, главы городского округа — недавно введенный институт[25]. Представляется, что норма п. «г» п. 1 ст. 19 Федерального закона № 184-ФЗ, закрепившая возможность отрешения главы субъекта Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента РФ, впервые возникла именно в трудовом праве и законодательстве о государственной гражданской службе. Об этом свидетельствуют сходные формулировки, общие черты и признаки, а также хронология внесения соответствующих изменений в законодательство: институт отрешения в связи с утратой доверия Президента РФ был введен в действие менее чем через полгода после принятия Федерального закона № 79-ФЗ, содержавшего рассматриваемые правовые нормы. Это говорит о последовательной политике законодателя.

«За непродолжительный период своего существования институт увольнения в связи с утратой доверия перманентно трансформируется»[26].

Уже в первой редакции Федерального закона № 79-ФЗ в п. 4 ч. 1 ст. 37 было закреплено, что служебный контракт может быть расторгнут представителем нанимателя, а гражданский служащий освобожден от замещаемой должности и уволен с гражданской службы в случае совершения виновных действий, если они дают основание для утраты доверия к нему представителя нанимателя.

сотрудников ОВД // Вестник Восточно-Сибирского института Министерства внутренних дел России. 2015. № 1 (72). С. 50.

[24] См.: Громов В. Г. Институт отрешения от должности в связи с утратой доверия Президента РФ // Современное право. 2016. № 10. С. 32.

[25] См.: Козловец Д. В. Институт досрочного прекращения полномочий главы муниципального района, главы городского округа в связи с утратой доверия Президента РФ // Устойчивое развитие науки и образования. 2019. № 7. С. 56–57.

[26] Павлинов А. В. Институт «увольнения в связи с утратой доверия»: проблемы и перспективы законодательного закрепления и применения // Мониторинг правоприменения. 2015. № 1. С. 16.

Позднее в связи с развитием антикоррупционного законодательства в Федеральный закон № 79-ФЗ были внесены изменения, согласно которым служебный контракт может быть расторгнут по инициативе представителя нанимателя в случае утраты им доверия к гражданскому служащему при несоблюдении ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнении обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции (п. 1.1 ч. 1 ст. 37). Были предусмотрены два условия расторжения контракта: а) нарушение служащим установленных запретов и ограничений; б) утрата доверия представителя нанимателя.

Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» регламентировал и ввел в практику институт «увольнения в связи с утратой доверия за коррупционные правонарушения»[27]. Связано это было с совершенствованием государственного управления в сфере противодействия коррупции, что обусловило работу по систематизации и гармонизации вопросов увольнения не только государственных и муниципальных служащих, но и лиц, замещающих государственные и муниципальные должности[28].

Законодатель не установил в Федеральном законе № 273-ФЗ общей нормы «увольнение в связи с утратой доверия» для всех категорий лиц, сформулировав специальную норму (ст. 13.1) только для лиц, «замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности».

Доверие — это «категория повышенной сложности»[29], конструкция[30], которая определяется по-разному, и если институциональное доверие (например, к органу, организации) во многом является

---

27 См.: Павлинов А. В. Указ. соч. С. 17.

28 См.: Сокрашкин Э. Г. Проблемы реализации института утраты доверия // Законность. 2015. № 10. С. 43.

29 См.: Леонова И. Ю. Доверие: понятие, виды и функции // Вестник Удмуртского университета. Серия «Философия. Психология. Педагогика». 2015. № 2. С. 34.

30 Доверие является реляционным, связано с выражением отношений между чем-либо или кем-либо.

предполагаемым состоянием, то межличностное доверие больше зависит от предшествующего опыта отношений[31].

Следует также отметить, что доверие может быть направлено на самого себя, т. е., когда доверитель и попечитель являются одним и тем же субъектом — это случай уверенности в себе.

Структура доверия включает в себя две доверительные позиции, которые можно применить для целей настоящего исследования: индивидуальное отношение работодателя, нанимателя или представителя нанимателя и поведение субъекта, которому доверяют. Поэтому в отношениях «по вертикали» вышестоящий субъект в случае потери доверия к нижестоящему обычно имеет полномочия по замене последнего другим лицом, заслуживающим доверия[32].

К факторам, которые предопределяют или определяют доверие к работнику, относятся его компетентность, надежность, наличие и признание общих ценностей и интересов, проявление эмпатии.

Назовем некоторые признаки доверия. Это:

— набор поведенческих моделей, таких как поступки, действия, зависящие от другого человека;
— вера в вероятность того, что человек будет вести себя определенным образом;
— абстрактное ментальное отношение к утверждению, что на кого-то можно положиться;
— чувство уверенности в том, что работник заботится о деле;
— сложный нейронный процесс, который связывает различные представления в семантический указатель, включающий эмоции.

Нет четкого понимания относительно того, являются ли доверие и недоверие концептуально различными или семантическими противоположностями[33]. Наше внимание сосредоточено исключитель-

---

[31] См.: Zaheer A., McEvily B., Perrone V. Does Trust matter? Exploring the effects of inter-organizational and interpersonal trust on performance. Organization Science. 1998. Vol. 9. No. 2. P. 141–159.

[32] См.: Прохоров В. Н. Правовая природа понятия «утрата доверия Президента РФ». С. 167.

[33] См.: Lewicki R. J., McAllister D.J., Bies R. J. Trust and distrust: new relationships and realities. Academy of Management Review. 1998. Vol. 23. No. 3. P. 438.

но на изменении уровня доверия, и в частности, на том, что вызывает утрату доверия.

Отдельные ученые в области юриспруденции, анализируя понятие «доверие», обращаются к толковым словарям русского языка. В соответствии с Толковым словарем живого великорусского языка В. И. Даля доверие — это чувство или убеждение, что такому-то лицу, обстоятельству можно доверять; вера в надежность кого-либо, чего-либо[34]; словарь русского языка С. И. Ожегова определяет *утрату* как потерю, ущерб, урон; *утратить* — лишиться чего-нибудь, потерять что-нибудь[35].

В словаре по этике под доверием предлагается понимать отношение к действиям другого лица и к нему самому (соучастнику в общем деле, партнеру по договору, руководителю, другу), которое основывается на убежденности в его правоте, верности, добросовестности, честности. Противоположность доверия — недоверие, подозрительность, когда подвергается сомнению верность общему делу, готовность соблюдать общие интересы или условия взаимного договора, искренность мотивов действий[36].

Хотя доверие и недоверие не являются исчерпывающими, они являются взаимоисключающими, так как нельзя одновременно доверять и не доверять кому-то в одном и том же вопросе[37]. Недоверие — это отсутствие доверия плюс вера в то, что человек, которому не доверяют, стремится делать то, в чем мы не можем на него положиться.

В трудовом праве *утратой доверия работодателя к работнику* рассматриваются такие последствия действий (бездействия) последнего, которые порождают у руководителя (начальника) обоснованные сомнения в его честности, порядочности, добросовестности,

---

34 См.: Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка Владимира Даля: в 4 т. 3-е изд-е, испр. и значительно доп. / под ред. И. А. Бодуэна-де-Куртенэ. М., 1903. С. 422.

35 См.: Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1986. С. 145.

36 См.: Словарь по этике / под ред. И. С. Кона; 4-е изд. М.: Политиздат, 1981. С. 77.

37 Russell Sage Foundation series on trust. Russell Hardin (ed.), New York: Russell Sage Foundation, 2017. P. 60; Normal Rationality: Decisions and Social Order. Avishai Margalit and Cass R. Sunstein (eds.), Oxford: Oxford University Press, 2017. P. 184.

искренности мотивов его поступков, способности эффективно исполнять свои обязанности[38].

Следует отметить, что доверие является субъективным восприятием, а не фактом. Оно субъективно в том смысле, что это вопрос восприятия, а не вопрос объективных фактов и доказательств, и психологично потому, что доверие А к Б — это то, что происходит в сознании А, что выражается в этой модели в плане убеждения о компетентности и доброжелательности Б.

Положение о том, что доверие является не только субъективным, но и психологическим важно, потому что доверие — это не поведение или действие, это то, что вы думаете, а не то, что вы делаете.

Психологическая сторона данного института основана на анализе поведения работника, добросовестности/недобросовестности выполнения им поставленных служебных задач, должной ответственности за результаты своей деятельности, ожиданий работодателя (оценивающего) в части такого же уровня выполнения в дальнейшем требований и предписаний работником, установленных законодательством, локальными актами организации, нормами профессиональной служебной, антикоррупционной этики[39].

«В социально-психологическом плане наличие доверия к другому приводит к чувству уверенности, необходимому в социальной практике, и, наоборот, утрата доверия приводит к опустошающему и деструктивному ощущению неуверенности и, соответственно, потерянности и опустошенности»[40].

Утверждение, что доверие — это субъективное восприятие, подразумевает, что доверие может быть рациональным, но не обязательно.

В психологии под доверием понимаются активное встречное отношение субъекта, его ожидание предсказуемости позитивного

---

38 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.

39 См.: Антикоррупционная этика и служебное поведение: науч.-практ. пособие / Н. А. Абузярова, М. В. Залоило, В. И. Кузнецов и др.; под ред. И. И. Кучерова, А. М. Цирина. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2018. С. 73.

40 Хватова М. Б. Утрата доверия как показатель нравственного кризиса // Наука. Искусство. Культура. 2019. № 2 (22). С. 172.

поведения другого лица, определяющие характер межличностных отношений и обеспечивающие эффективность дальнейшего взаимодействия[41]. Доверие означает эмоциональную установку, оптимистичное отношение к объекту[42], психологическое участие[43]. В плане психологии в содержание понятия «доверие» входит некая мыслительная оценочная деятельность, подлежащая обязательной формализации в виде принятия управленческого решения о доверии либо недоверии к работнику и, как результат, при отсутствии доверия к оцениваемому работнику формулированию правового решения об утрате к нему доверия.

В социологии есть два подхода к пониманию доверия: «рациональный (основанный на расчетах, на прошлом опыте) и иррациональный (основанный на чувствах, внутренних убеждениях)»[44]. То есть возникает возможность того, что доверие *может быть* иррациональным в том смысле, что оно противоречит имеющимся фактам. Однако это не означает, что доверие *должно быть* иррациональным. Напротив, во многих случаях доверие очень рационально, потому что доверитель вложил много усилий в оценку компетентности и благожелательности лица, которому оказал доверие. Например, если я верю, что мой брат никому не причинит вреда, я буду сопротивляться любому доказательству обратного. Здесь доверие и рациональность расходятся.

При изучении поведенческих проступков используется точка зрения о законности действий субъекта, особое внимание уделяется последствиям неправомерных действий, связанных с реальным или предполагаемым нарушением закона, а также эффективности правовых и организационных мер, препятствующих такому поведению. Следовательно, «неправомерное поведение» подразумевает нарушение работником законодательства, локальных норм и этических стандартов.

---

41 См.: Прохорова И. Ф. Феномен доверия-недоверия в социальной психологии // Интегративный подход в психологии (новые исследования): сб. науч. тр. СПб., 2004. С. 151.

42 См.: Jones K. Trust as an affective attitude. Ethics. 1996. № 107. P. 4.

43 См.: Купрейченко А. Б. Психология доверия и недоверия. М., 2008.

44 Тихонова Ж.К. К вопросу о доверии в праве // Вопросы экономики и права. 2019. № 1 (127). С. 8.

Первоначальными уровнями доверия являются профессиональная добросовестность и этика работника[45]. Критериями профессиональной добросовестности помимо профессиональных результатов, изложенных в законодательстве, выполнения должностной инструкции, правил внутреннего распорядка[46] выступают:

— добросовестное исполнение профессионального долга — нравственно-правовых требований к личности работника;
— моральные заслуги[47], характеризующие определенную меру духовных, социальных качеств работника;
— моральная ответственность работника за свое поведение на службе и в быту, за содеянное или предполагаемое действие перед другими людьми, руководителем, обществом, государством.

Предположение, которое можно сделать при формировании нашей типологии, состоит в том, что неудача в любом аспекте, связанном с доверием, приведет к его потере.

Потеря доверия представляет собой потерю репутации. Любое сообщение о неправомерном поведении в той или иной мере наносит удар по доверию.

Исходя из того, что правильное определение видов неправомерного поведения работника позволяет работодателю уволить его, следует выделить вероятные события и действия работника, которые могут привести к снижению и утрате доверия.

Итак, какие виды ненадлежащего поведения могут нанести ущерб доверию?

Общим подходом к типологизации проступка, который может (отрицательно) повлиять на доверие, следует рассматривать неспособность работника «действовать ответственно», т. е. наиболее

---

45 См.: Хватова М. Б. Указ. соч. С. 171.

46 См.: Руденкин В. Н. Соотношение правовых и этических регуляторов должностного поведения госслужащих // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2009. № 4 (9). С. 80–92.

47 См.: Конкина И. И. Новый механизм приведения к власти глав субъектов Российской Федерации: проблемы и сомнения // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 3. С. 25.

заметными в разрушении доверия являются безответственные действия работника.

В результате анализа дисциплинарной и судебной практики, данных проведенного опроса среди работников организаций и сотрудников государственных органов можно сделать вывод о существовании семи типов такого проступка.

1. Каждый может совершить случайную, незначительную ошибку, и доверие при этом может пострадать. Например, когда сотрудник представляет *неполные или искаженные сведения о своих доходах, расходах*. Если же этот работник исправляет данную ошибку сразу, как только она замечена, и осознает свою оплошность, доверие к нему не утрачивается.

Однако если ошибки в поведении работника становятся обычным явлением (например, при ежегодном заполнении документов декларирования)[48], то доверию может быть нанесен урон с помощью двух механизмов: во-первых, из-за отсутствия надежности, указывающего на недостаток компетентности, и, во-вторых, из-за непоследовательности и непредсказуемости поведения работника.

2. В любых доверительных отношениях подразумевается, что доверенная сторона будет говорить правду. Честность часто определяется в качестве одного из аспектов, индикаторов доверия[49]. Когда доверенный субъект ведет себя таким образом, который несовместим с ожидаемым поведением, может произойти утрата доверия.

3. Особенность, характерная для большинства случаев, — разрыв доверительных отношений при отсутствии раскаяния со стороны работника. Подлинное раскаяние может стать смягчающим фактором и в значительной степени способствовать спасению трудовых (служебных) отношений, особенно когда нечестность не является одним из элементов нарушения. Однако угрызений совести редко бывает

---

[48] См.: Голоманчук Э. В., Яготинцева Т. Ю., Астафурова О. А. Некоторые проблемы предоставления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственными гражданскими служащими и пути их решения // Бизнес. Образование. Право. 2019. № 3 (48). С. 249.

[49] См.: Ашмаров И. А. Ответственность и честность государственных и муниципальных служащих как неформальные экономические институты // Регион: государственное и муниципальное управление. 2019. № 2 (18). С. 1.

достаточно, чтобы уберечь работника от увольнения, если он был безмерно нечестен.

4. Справедливость тесно связана с доверием и является определяющим фактором доверия[50] на государственной службе и в сфере трудовых отношений. Справедливость поведения сотрудника способна повысить доверие к нему, а несправедливые его действия приведут к противоположному эффекту.

5. Умение слушать и адекватно воспринимать мнение другого человека, распознавать его чувства, иначе говоря, способность проявлять эмпатию[51] имеют большое значение[52], так как эмпатия — это черта, которая может влиять на доверие. Связанную с эмпатией доброжелательность (проявление симпатии по отношению к другим) можно рассматривать в качестве ключевой детерминанты доверия, отсутствие которой может нанести ему ущерб. Поведение сотрудника или деятельность организации (органа), его представляющего, может быть подвергнута критике со стороны руководства вышестоящей (контролирующей) организации или в социальных сетях. Если реакция от сотрудника на справедливую критику будет осуществлена не должным образом, то доверие руководства к нему может быть потеряно.

6. Если работник действует безответственно, его честность ставится под сомнение, чем подрывается доверие к нему. Так, к мерам по обеспечению необходимого уровня правовой культуры лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, государственных и муниципальных служащих, сотрудников правоохранительных органов, относится «устранение факторов, способствующих проявлению безответственности и правового нигилизма в деятельности государственных и муниципальных служащих, совершенствование

---

50 См.: Мхитарян Л. Ю. Понятие добропорядочности: от морально-нравственного качества к принципу права // Гуманитарные и политико-правовые исследования. 2019. № 2 (5). С. 44.

51 См.: Словак В. В. Отсутствие у людей, в частности занимающих определенные должности в органе муниципальной власти, эмпатии и чувства сострадания к другим (на примере фильма «Три билборда на границе Эббинга, Миссури») // ГосРег: государственное регулирование общественных отношений. 2020. № 3 (33). С. 225.

52 См.: Паевская Н. Е. Социально-психологические механизмы развития аутопсихологической компетентности государственных служащих: автореф. дис. … канд. психол. наук. М., 2009. С. 8.

систем профилактики нарушений закона и служебной этики в правоохранительной деятельности»[53].

7. Нарушение закона — потенциально самая серьезная девиация, которая может привести к утрате доверия. Это формирует предположение, что представляемый работником орган (организация) действует незаконно[54]. Так, в целях противодействия коррупции Федеральный закон № 273-ФЗ установил для лиц, замещающих должности государственной и муниципальной службы, запреты и обязанности (п. 3 ч. 1 ст. 7.1; п. 1 и 4 ч. 1 ст. 8; ч. 1 ст. 8.1; ч. 1 ст. 9; ч. 1 и 2 ст. 11; ч. 6 ст. 11; ч. 9 ст. 8, ч. 3 ст. 8.1, ч. 3 ст. 9, ч. 5.1 ст. 11), новые антикоррупционные стандарты поведения, т. е. единую систему запретов, ограничений и дозволений (ст. 7 п. 5)[55]. Неисполнение этих обязанностей и запретов согласно данному закону является коррупционным правонарушением, влекущим увольнение государственного и муниципального служащего с государственной или муниципальной службы (ч. 9 ст. 8, ч. 3 ст. 8.1, ч. 3 ст. 9, ч. 5.1 ст. 11), а физические лица, совершившие коррупционные правонарушения, несут дисциплинарную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации (ч. 1 ст. 13).

Таким образом, согласно приведенной типологии проступков идеальным поведенческим портретом лица, утратившим доверие, является человек, который часто: совершает ошибки; говорит неправду; поступает несправедливо; не прислушивается к критике; действует безответственно; нарушает или серьезно нарушил закон.

Вместе с тем доверие — это не обязательно полностью рациональный процесс, регламентированный нормами права. Люди могут быть более или менее предрасположены к доверию, например в силу возраста, пола, прошлых профессиональных и иных общественных заслуг,

---

53 Подпункт 3 п. 17 Основ государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, утвержденных Президентом РФ 28 апреля 2011 г. № Пр-1168.

54 См.: Разина Н. Г. Престиж и достоинство государственной службы // Научный поиск. 2015. № 1.4. С. 64; Акматова Н. К., Чикеева З. Ч. Факторы, способствующие распространению и сохранению коррупции в системе государственной службы, и коррупционные риски // Вестник Кыргызско-Российского Славянского университета. 2020. Т. 20. № 3. С. 54.

55 См.: Павлинов А. В. Указ. соч. С. 16.

полученного опыта, что иногда является решающим при определении того, появится ли доверие к ним или нет.

Проведенный опрос и данные анализа дисциплинарной и судебной практики показали, что понятия «нарушить закон» и «говорить неправду» характеризуют два типа отклоняющегося поведения, наиболее вероятные для создания недоверия, с учетом или независимо от индивидуальных характеристик работника.

В нашем исследовании нарушение закона проявлялось почти как гарантия потери доверия, поэтому можно сделать вывод, что нарушение закона сотрудником в служебных или трудовых отношениях, скорее всего, нанесет ущерб доверию к нему. То, что нарушение закона станет основной причиной потери доверия, можно было ожидать, исходя из институциональной теории доверия, которая подчеркивает легитимность деятельности органа или организации, обеспечения надлежащего поведения с их стороны.

Фундаментальное нарушение может быть основано на кумулятивном эффекте ряда действий, крайнее из которых является «последней каплей», оправдывающей увольнение сотрудника.

В литературе отмечается разница между межличностным и политическим доверием. То есть следует различать доверие к другим членам общества (межличностное доверие) и доверие к государственным органам или отдельным аспектам общества, например его политической системе (политики, государственные служащие, верховенство права и т. д.), которое одни авторы называют политическим доверием, а другие институциональным доверием. Объединяют эти два типа доверия признаки коррупции[56].

Межличностное доверие напрямую связано с институциональным доверием. Восприятие коррупции и доверие к политическим институтам скоррелированы. Так, население, видя коррумпированность политиков, государственных служащих, скорее всего, не будет доверять, представляемым ими политическим, государственным институтам, что, в свою очередь, создает благоприятные условия для коррупционного поведения.

[56] См.: Morris S. D. Disaggregating corruption: A comparison of participation and perceptions in Latin America with a focus on Mexico // Bulletin of Latin American Research. 2008. 28(2). P. 388.

Общественное мнение может просто указывать на глубину недоверия к политикам и институтам общественности, уверенной в их коррупционном поведении. Воспринимаемая коррупция определяет уровень доверия к государственным институтам (политическое доверие). Политическое недоверие — это значит не доверять политикам, предвидеть широкое распространение коррупции среди государственных служащих.

Общественное доверие в этом случае означает то, что правовая система должна компенсировать потенциальное отсутствие благожелательности со стороны доверителя[57].

В связи с этим поддержание государством доверия к власти рассматривается как один из принципов конституционного права[58], что особенно важно для функционирования государства в целом[59] как фундаментального компонента политического доверия. Государственные институты порождают социальное доверие тогда, когда граждане считают политические институты заслуживающими доверия.

Итак, термин «доверие Президента Российской Федерации» в отношении главы субъекта Российской Федерации одновременно указывает на доверие: вышестоящего властного субъекта к нижестоящему; населения к избранному должностному лицу[60] (межличностное доверие); федерального центра к субъектам Российской Федерации; населения к соответствующему институту власти (политическое доверие[61]).

---

57 См.: Luhmann N. Trust and Power: Two Works of Niklas Luhmann (Tom Burns and Gianfranco Poggi eds, Howard Davis, John Raffan and Kathryn Rooney trans, John Wiley & Sons 1979. P. 48); Hardin R. Trust & Trustworthiness (Russell Sage Foundation 2002). P. 156–159, 170–172; Pennington R., Wilcox H. D., Grover V. The Role of System Trust in Business-to-Consumer Transactions, 2004. 20(3). Journal of Management Information Systems. P. 197.

58 См.: Арапов Н. А. Принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства в российском конституционном праве и правосудии: дис. … канд. юрид. наук. СПб., 2015. С. 157–173.

59 См.: Тихонова Ж. К. Указ. соч. С. 8.

60 См.: Прохоров В. Н. Отрешение главы субъекта Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента РФ // Вестник Челябинского государственного университета. 2014. № 20 (349). Право. Вып. 40. С. 23.

61 Отдельные авторы отмечают, что закрепленные в российском законодательстве меры ответственности органов государственной власти и должностных лиц субъектов Российской Федерации являются скорее политическими,

Обращает на себя внимание отсутствие в законодательстве соответствующих норм-дефиниций, устанавливающих определение утраты доверия.

Серьезность последствий увольнения по такому основанию, как утрата доверия (внесение в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия, невозможность прохождения государственной службы, трудности в трудоустройстве и т. д.[62]), обусловливает потребность в конкретизации.

В связи с этим конкретизировать понятие «утрата доверия» невозможно, поскольку на сегодня это слишком субъективная и размытая категория.

По замыслу законодателя, увольнение в связи с утратой доверия должно негативно отразиться на нарушителе и иметь правовые последствия при его дальнейшем трудоустройстве.

До недавнего времени увольнение в связи с утратой доверия для государственного или муниципального служащего, совершившего коррупционное правонарушение, по юридическим и фактическим последствиям, не отличалось от обычного увольнения. При этом законодательство никак не препятствовало такому служащему сразу после увольнения вновь поступить на государственную или муниципальную службу (и на практике такие случаи бывали), что во многом выхолащивало смысл увольнения в связи с утратой доверия. Теперь лица, совершившие коррупционные правонарушения, не смогут скрыть негативные факты своей биографии. Соответствующая ст. 15 «Реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия» была внесена в Федеральный закон № 273-ФЗ Федеральным законом № 132-ФЗ.

а не конституционно-правовыми, так как не установлены признаки состава правонарушения в качестве основания такого отрешения (см.: Кондрашев А. А. Меры конституционно-правовой ответственности в современном конституционном праве: основания классификации и виды санкций // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 7. С. 45–50).

62 Кабанов П. А. Негативные последствия увольнения в связи с утратой доверия за совершение дисциплинарного коррупционного проступка // Мониторинг правоприменения. 2019. № 2. С. 30; 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.

Таким образом, по замыслу законодателя, информация о лицах, уволенных в связи с совершением определенных коррупционных правонарушений, должна стать публичной. При поступлении такого лица на новое место работы (службы) она может быть учтена новым работодателем при принятии кадрового решения.

Анализ взаимосвязи доверия и права ставит под сомнение целесообразность появления доверия как регулятивной цели. На наш взгляд, законодатель в любом случае должен воздерживаться от попыток сформировать *личное доверие* с помощью законодательных норм. Более осуществимой регулятивной целью должно стать создание *заслуживающего доверия поведения*. Регулирующие усилия должны сосредоточивать влияние на поведении доверенных лиц, а не на убеждении их доверителей: законодатель не должен стремиться посредством законодательства построить ни *личное доверие*, ни *доверие системы*; вместо этого более осуществимой регулятивной целью является создание *заслуживающего доверия поведения* (которое может породить системное доверие как положительный эффект).

Говоря об идеологии внедрения института утраты доверия, следует отметить, что доверие к лицу, допустившему коррупционное правонарушение, утрачивается не только конкретным представителем нанимателя. В лице последнего теряет все государство. Данная правовая позиция должна быть сформулирована и отражена в законодательстве.

2

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УТРАТЫ ДОВЕРИЯ (ВКЛЮЧАЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ)

Россия, будучи федеративным государством, характеризуется рядом юридических признаков[63], одним из которых является установление двухуровневой системы органов государственной власти (федеральная система органов власти и системы органов власти субъектов). Тем самым эффективность государственного управления тесно взаимосвязана с организацией и функционированием управленческих структур федерального и регионального значения. На региональном уровне именно высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации является связующим звеном между федеральным центром и регионом в части реализации основных направлений государственной политики, воздействия на социально-экономические процессы, соответствия заявленных государством целей достигнутым результатам в рамках конкретного субъекта Российской Федерации. Эффективность указанной деятельности обусловлена в том числе и наличием

[63] Согласно ст. 5 Конституции РФ федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации.

действенных механизмов федерального контроля. Поэтому возможность отрешения от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации с формулировкой «в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации» занимает особое место в сегодняшнем законодательстве. Как неоднократно отмечалось на самом высоком уровне, «институты вмешательства есть во многих федеративных государствах, они применяются крайне редко, но само их наличие служит надежной гарантией четкого исполнения Конституции и федеральных законов»[64].

Проведенная в Российской Федерации в 2020 г. конституционная реформа придала новое звучание такому закрепленному законодательством институту, как досрочное прекращение полномочий главы муниципального образования в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации. Связано это с тем, что закрепление в Конституции РФ положений о единстве публичной власти является важным шагом на пути укрепления системы управления и повышения качества местного самоуправления в России. Недостаточная скоординированность в деятельности государственного и муниципального уровней власти в течение многих лет негативно сказывалась на реализации прав граждан. Между тем именно под воздействием власти общественные отношения становятся целенаправленными, приобретают характер управляемых и контролируемых связей[65]. В заключении Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. указывается, что в своем функциональном предназначении единство публичной власти выражается и в том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления (ст. 2 и 18 Конституции РФ), что предполагает согласованное действие различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан.

---

64 Послание В. В. Путина Федеральному Собранию РФ 2000 г. // URL: http://kremlin.ru/events/president/transcripts/21480

65 См. подробнее: Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» / Т. Я. Хабриева, А. А. Клишас. М., 2020.

Предусмотренная ч. 6.1 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ возможность досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации теперь в полной мере согласуется с закрепленным Конституцией РФ положением о единстве публичной власти.

Одновременно с этим отметим, что одной из важнейших составляющих демократического государства является доверие населения к власти. Именно на нем основаны такие институты, как выборы представителей органов власти и должностных лиц, а также их отзыв. Предусмотренный законодательством порядок досрочного прекращения полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в связи с утратой доверия избирателей представляет собой весьма необходимый инструмент в свете конституционно-правовой ответственности должностных лиц муниципальных образований.

Таким образом, утрата доверия в конституционно-правовом разрезе находит свое выражение в следующих формах: это отрешение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, главы муниципального образования в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации и отзыв депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в связи с утратой доверия избирателей. Рассмотрим их подробнее.

Институт отрешения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации был введен в действие в 2004 г.[66] В первоначальной редакции в подп. «г» п. 1 ст. 19 Федерального закона № 184-ФЗ было закреплено, что полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) могли быть досрочно прекращены в связи с утратой доверия Президента Российской

[66] См.: Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Федерации. Такая формулировка вызывала много вопросов, поскольку не были ясны критерии, причины утраты доверия. Абстрактный характер правовой нормы требовал дополнительной конкретизации.

Как результат, в 2012[67] и 2013[68] гг. в подп. «г» п. 1 ст. 19 Федерального закона № 184-ФЗ были внесены изменения, и сегодня в нем содержится положение о том, что основанием для утраты доверия Президента Российской Федерации является выявление в отношении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) фактов коррупции или неурегулирование конфликта интересов как правонарушений, предусмотренных Федеральным законом № 273-ФЗ, либо установление в отношении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) фактов открытия или наличия счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами в период, когда такое лицо являлось зарегистрированным кандидатом на данную должность.

Исходя из буквы закона, основанием отрешения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации выступает несоблюдение такими лицами запретов, ограничений и обязанностей, направленных на противодействие коррупции.

С 2005 года и до первой половины 2021 г. более 10 глав субъектов Российской Федерации были отрешены от должности в связи с утратой

---

[67] См.: Федеральный закон от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

[68] См.: Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 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».

доверия Президента Российской Федерации. В 2005 году первым губернатором, отрешенным от должности в связи с утратой доверия главы государства, стал руководитель Корякского автономного округа В. Логинов, который был отправлен в отставку из-за ненадлежащего исполнения обязанностей руководителя округа, что выразилось в срыве завоза топлива в населенные пункты Пенжинского и Олюторского районов Корякского автономного округа, повлекшем за собой размораживание систем отопления в населенных пунктах этих районов, и привело к массовым нарушениям прав и свобод граждан, проживающих в них[69].

Основными же причинами отрешения от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации до внесения изменений в Федеральный закон № 184-ФЗ в 2012 и 2013 гг. являлось несоблюдение мер антикоррупционного законодательства[70].

После 2013 г. причинами отрешения от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации выступало исключительно несоблюдение данными лицами антикоррупционных ограничений, запретов и обязанностей. Исключением стало лишь отрешение от должности Главы Чувашской Республики в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации М. В. Игнатьева[71], который стал первым губернатором, лишившимся должности за нарушение не антикоррупционных, а этических норм[72]. Таким образом, мы можем констатировать, что вопрос о правовой природе отрешения главы субъекта Российской Федерации от должности в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации все еще остается открытым.

---

69 См.: Указ Президента РФ от 9 марта 2005 г. № 272 «О Логинове В. А.».

70 См., например: Указы Президента РФ от 21 июля 2006 г. № 744 «О Баринове А. В.», от 28 июля 2016 г. № 377 «О досрочном прекращении полномочий губернатора Кировской области», от 23 марта 2021 г. № 160 «О досрочном прекращении полномочий губернатора Пензенской области».

71 См.: Указ Президента РФ от 29 января 2020 г. № 68 «О досрочном прекращении полномочий Главы Чувашской Республики».

72 URL: https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2020/01/31/821889-utrata-doveriya; https://www.rbc.ru/politics/29/01/2020/5e3196499a794754f397a8b9

Отметим, что досрочное прекращение полномочий главы субъекта Российской Федерации в связи с утратой доверия в полной мере согласуется с нормами антикоррупционного законодательства. В соответствии со ст. 7.1 Федерального закона № 273-ФЗ лицам, замещающим государственные должности субъектов Российской Федерации, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами. В Законе также определено, в каких случаях глава субъекта Российской Федерации подлежит освобождению от занимаемой должности (например, в случае непринятия мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов).

Нормы о досрочном отрешении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) Президентом Российской Федерации в связи с утратой его доверия содержится в конституциях, уставах всех субъектов Российской Федерации[73]. Вместе с тем не во всех субъектах Российской Федерации учтены изменения федерального законодательства, связанные с принятием Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 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». В частности, в конституциях Республики Дагестан (ст. 82), Удмуртской Республики (ст. 43) нет указания на то, что основанием для утраты доверия Президента Российской Федерации является в том числе установление в отношении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) фактов открытия

[73] См., например, ст. 66 Конституции Республики Крым, ст. 38 Устава Приморского края, ст. 102 Устава Курганской области.

или наличия счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами в период, когда данное лицо являлось зарегистрированным кандидатом на данную должность.

Такая несогласованность федерального и регионального законодательства создает правовую неопределенность и в конечном счете снижает эффективность применения рассматриваемой меры конституционно-правовой ответственности.

В целях недопущения злоупотребления Президентом РФ рассматриваемым правом целесообразно закрепить в подп. «г» п. 1 ст. 19 Федерального закона № 184-ФЗ, что невиновное и (или) малозначительное правонарушение, связанное с фактом коррупции или неурегулирования конфликта интересов как правонарушений, предусмотренных Федеральным законом № 273-ФЗ, либо фактом открытия или наличия счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами в период, когда такое лицо являлось зарегистрированным кандидатом на данную должность, не может являться достаточным основанием для отрешения от должности.

Законодательство многих зарубежных федеративных государств также предусматривает возможность отстранения от должности глав регионов и распределяет соответствующие полномочия между населением и легислатурой субъекта, а также федеральной властью в формах отзыва, импичмента и федерального вмешательства соответственно. Изучение и анализ зарубежного опыта[74] позволяют говорить о необходи-

[74] См., например: Децентрализованные органы и учреждения в системе исполнительной власти зарубежных государств: науч.-практ. пособие / отв. ред. А. Н. Пилипенко. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; Норма; ИНФРА-М, 2018; Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах: монография / отв. ред. В. И. Лафитский, И. Г. Тимошенко. М.: Институт законодательства

мости установления жестких оснований отстранения от должности в рассматриваемых ситуациях.

Таким образом, представляется, что на текущем этапе развития в Российской Федерации конституционно-правовая ответственность высшего должностного лица субъекта является важнейшим правовым институтом в государстве, благодаря которому осуществляется контроль соблюдения законодательства на самых высших уровнях власти.

Отметим, что аналогичные нормы в части возможного досрочного прекращения полномочий в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации действуют и в отношении глав муниципальных образований (ч. 6.1 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ).

Однако применительно к местному самоуправлению наиболее интересна такая форма конституционной ответственности, как отзыв депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в связи с утратой доверия избирателей.

Обращаясь к истории вопроса, отметим, что утрата доверия в отношении выборного лица предусматривалась Законом РСФСР от 27 октября 1960 г. «О порядке отзыва депутата местного Совета народных депутатов РСФСР»[75], установившим возможность отзыва в любое время депутатов краевого, областного Совета народных депутатов, Совета народных депутатов автономной области и автономного округа, районного, городского, районного в городе, поселкового, сельского Совета народных депутатов по решению большинства избирателей соответствующего избирательного округа, если он не оправдал доверия избирателей или совершил действия, порочащие высокое звание депутата. За 25 лет по данному основанию из состава Советов было отозвано более 10 тысяч депутатов, не оправдавших в том или ином отношении доверия избирателей.

и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; ИНФРА-М, 2015; Авакьян С. А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / под ред. С. А. Авакьяна. М., 2001.

[75] См.: Свод законов РСФСР. 1988. Т. 1. С. 122.

Право отзыва депутатов по аналогичным основаниям было закреплено не только на местном, но и на союзном[76] и республиканском[77] уровнях. В период с 1959 по 1987 гг. были отозваны 13 депутатов Верховного Совета СССР и почти 140 депутатов Верховных Советов союзных и автономных республик. Закон РСФСР от 15 мая 1991 г. «О порядке отзыва народного депутата РСФСФ»[78] закрепил возможность инициирования отзыва исключительно гражданами, установил закрытое голосование, сроки каждой из стадий отзыва, но в то же время не обозначил правовые основания отзыва.

В соответствии с законодательством основания для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и процедура отзыва указанных лиц устанавливаются уставом муниципального образования. Такими основаниями могут служить только конкретные противоправные решения или действия (бездействие) указанных лиц в случае их подтверждения в судебном порядке, а процедура отзыва должна обеспечивать отзываемому лицу возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва[79]. При этом, как пояснил Конституционный Суд РФ, во избежание субъективной оценки деятельности местных должностных лиц основания для отзыва не должны допускать широкого толкования и должны подкрепляться проверяемыми доказательствами[80]. На необходимость тщательного регулирования применения отзыва указала и Венецианская комиссия за демократию через право,

---

[76] См.: Закон СССР от 30 октября 1959 г. «О порядке отзыва депутата Верховного Совета СССР» // ВВС СССР. 1959. № 44. Ст. 222.

[77] См.: Закон РСФСР от 26 ноября 1959 г. «О порядке отзыва депутата Верховного Совета РСФСР» // Свод законов РСФСР. 1988. Т. 1. С. 120.

[78] Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 21. Ст. 697.

[79] См.: Статья 24 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

[80] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А. Г. Злобина и Ю. А. Хнаева».

проанализировав и сопоставив с международными стандартами практику проведения на местах голосования с целью отзыва[81].

Таким образом, в Федеральном законе № 131-ФЗ предусматривается ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц перед избирателями муниципального образования, при этом законодатель не указывает конкретные основания и сам порядок привлечения к ответственности, а лишь обязывает муниципальные образования самостоятельно определять их в своих уставах, но в соответствии с положениями закона. На практике это привело к тому, что в муниципальных образованиях весьма неодинаково регламентируются основания и порядок привлечения к ответственности депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления.

Так, к примеру, в Уставе муниципального образования «Сиверское городское поселение Гатчинского муниципального района Ленинградской области» закреплены следующие основания отзыва депутата:

— невыполнение своих полномочий;
— нарушение федерального и областного законодательства, Устава поселения, решений Совета депутатов;
— утрата доверия избирателей[82].

Основаниями для отзыва избирателями депутата Думы г. Нижневартовска и главы города могут быть:

— издание главой города нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, Уставу (Основному закону) и законам автономного округа, Уставу города, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а глава города не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;
— неоднократное (более двух раз в течение срока своих полномочий), без уважительных причин невыполнение обязанностей,

[81] См.: Доклад Венецианской комиссии за демократию через право «Отзыв мэров и избранных представителей» // Заключение № 910/2017. 2019.

[82] Принят решением Совета депутатов муниципального образования «Сиверское городское поселение Гатчинского муниципального района Ленинградской области» от 25 ноября 2005 г. № 17.

возложенных на депутата Думы города, главу города федеральными законами, законами автономного округа, Уставом города, решениями Думы города, если это установлено соответствующим судом;

— осуществление деятельности, несовместимой со статусом депутата Думы города, главы города, если это установлено соответствующим судом;
— нарушение главой города срока издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого на местном референдуме, если это нарушение установлено соответствующим судом[83].

В Красноармейском районе Чувашской республики основаниями для отзыва депутата Собрания депутатов Красноармейского района могут быть:

— невыполнение своих депутатских обязанностей;
— утрата доверия избирателей;
— совершение действий, порочащих звание депутата[84].

В целом проведенный анализ уставов муниципальных образований показал, что наиболее часто встречающимися основаниями для отзыва выборного лица является неудовлетворенность их деятельностью, связанная с такими причинами, как: невыполнение депутатских полномочий и предвыборной программы; отказ от контактов с избирателями, от ведения приема избирателей, рассмотрения их жалоб и заявлений; совершение действий, порочащих звание выборного лица, и др.

Возможность отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в связи с утратой доверия избирателей предусмотрена лишь в некоторых уставах муниципальных образований. При этом каких-либо разъяснений о том, что включает в себя данное понятие, нет. Таким образом, возможна расширительная интерпретация данного понятия.

---

[83] Принят решением Думы г. Нижневартовска 20 июня 2005 г. № 502.
[84] Принят решением № С-3/1 от 16 ноября 2005 г. «О принятии Устава Красноармейского района Чувашской республики».

Полагаем, что на муниципальном уровне не стоит привязывать возможность отзыва выборного лица в связи с утратой доверия избирателей исключительно к несоблюдению данным лицом антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей. Как указал Конституционный Суд РФ в своем постановлении от 2 апреля 2002 г. № 7-П, право отзыва выборного должностного лица местного самоуправления предопределено самой природой и особенностями местного самоуправления как власти местного сообщества, наиболее приближенной к населению, как территориальной самоорганизации населения, призванной обеспечивать ему самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения. Ответственность выборных должностных лиц местного самоуправления в виде их отзыва при утрате доверия населения вытекает из природы местного самоуправления и отвечает принципам правового государства, закрепленным в Конституции РФ[85]. Поэтому утрата доверия избирателей по своей правовой природе возникает прежде всего в случаях ненадлежащего исполнения выборным лицом своих публичных обязанностей. То есть, по сути, содержащиеся в уставах муниципальных образований основания для отзыва выборного лица (невыполнение полномочий, отказ от работы с избирателями, совершение правонарушений и др.) и лежат в основе утраты доверия избирателей к такому лицу.

Подводя итоги, отметим, что институт утраты доверия несомненно вносит определенный вклад в развитие конституционных принципов правового государства. В связи с этим основания отрешения от должности должностных лиц должны быть четкими и определенными, меры конституционно-правовой ответственности — соразмерны нарушениям и их отрицательным последствиям. Такое основание отзыва выборных лиц на муниципальном уровне, как утрата доверия избирателей, не должно допускать расширительной интерпретации, поэтому должны быть законодательно регламентированы обстоятельства, являющиеся основанием утраты доверия, в виде конкретных действий (бездействия).

[85] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П

3

УТРАТА ДОВЕРИЯ ПО ТРУДОВОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ (ДИСЦИПЛИНАРНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ)

В преобладающем количестве заключаемых трудовых договоров доверие между работником и работодателем предполагается по умолчанию и не оговаривается в отдельном пункте. При этом существует множество причин, по которым трудовые отношения могут нарушиться, включая дисциплинарные проступки, неудовлетворительную производительность и многое другое. Утрата доверия может стать следствием действий или бездействия работника, приведших к субъективному отрицательному отношению со стороны работодателя, что становится препятствием для поддержания здоровых трудовых отношений. Законность действий сторон трудовых отношений в таком случае обусловлена, в частности, ТК РФ, а также иными специальными нормативными актами, в том числе и локального характера.

Увольнение в связи с утратой доверия как довольно радикальная мера способно приводить к возникновению конфликта между работодателем и уволенным работником ввиду столкновения устремлений, с одной стороны, предотвращения ущерба организации и, с другой — соблюдения законных прав гражданина. Проблема также усугубляется субъективным восприятием самого понятия «доверие» участниками конфликта.

Доверие в трудовых отношениях может формироваться на эмоциональном и профессиональном уровнях. Эмоциональный уровень определяется личным отношением к конкретному человеку, его характеру и поведению. Профессиональный уровень основывается на трудовой деятельности сотрудника, выполнении служебных обязанностей, достижении определенного уровня результативности труда, соответствии трудовых качеств требуемым и указанным в соответствующих кадровых документах.

Хотя «утрата доверия» представляет собой оценочное понятие и работодатель, принимая во внимание личность работника и обстоятельства совершенного им проступка, вправе сам квалифицировать их[86], описательно-оценочный характер формулировки «утрата доверия» в ТК РФ допускает наличие большой вариативности указанных обстоятельств. Это приводит к крайне затруднительному законодательному закреплению их исчерпывающего перечня и субъективной оценке работодателем достаточности конкретных обстоятельств для принятия решения об увольнении. В связи с этим особая роль в урегулировании подобного рода трудовых споров отведена судам[87].

Примечательно, что в советский период тематика утраты доверия не сразу воспринималась как обособленная практика, а рассматривалась в контексте увольнения по непригодности, при котором обычно речь шла о систематическом неисполнении трудовых обязанностей[88].

Сегодня в трудовом законодательстве положения об увольнении по причине утраты доверия работодателя по отношению к работнику закреплены в п. 7 и 7.1 ч. 1 ст. 81 ТК РФ (ред. от 29 декабря 2020 г.). Если положения п. 7 указанной статьи были унаследованы от п. 2 ст. 254 КЗоТ РСФСР 1971 г., то п. 7.1 был введен позднее — Федеральным законом № 231-ФЗ, направленным на закрепление обязанности определенных категорий лиц представлять в случае истребования работодателем (руководителем или уполномоченным лицом) сведений

---

86 См. подробнее: Апелляционное определение СК по гражданским делам Омского областного суда от 15 марта 2019 г. по делу № 33–1065/2019.

87 См.: Апелляционное определение СК по гражданским делам Амурского областного суда от 11 мая 2018 г. по делу № 33АП-1339/2018.

88 См.: Караваев В., Кафтановская А., Лившиц Р. Разрешение трудовых споров. М., 1960.

о себе, супруге и несовершеннолетних детях, касающихся законности источников получения средств в случае приобретения участков земли, объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, а также совершения иного рода сделок, сумма которых превышает совокупный доход супругов за три предшествующих года.

В результате в соответствии с п. 7.1 ч. 1 ст. 81 ТК РФ основания для утраты доверия могут возникнуть, когда работник:

— оказавшись стороной в возникшем конфликте интересов, не принял меры по его предотвращению или урегулированию;
— не представил либо представил неполные или недостоверные сведения о себе, супруге или о несовершеннолетних детях, касающиеся полученных доходов, понесенных расходов, имеющегося имущества и обязательств имущественного характера;
— владеет счетом, хранит денежные средства или иные ценности в иностранных банках за пределами территории Российской Федерации;
— лично либо его супруг (супруга) или несовершеннолетние дети пользуются иностранными финансовыми инструментами.

Стоит отметить, что при расторжении работодателем трудового договора по указанным обстоятельствам в соответствии с подп. «и» п. 12 постановления Правительства РФ от 5 марта 2018 г. № 228 для внесения соответствующих сведений в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия, направляются не только информация о совершенном коррупционном правонарушении, но и отсылки на положения нормативных правовых актов, требования которых были нарушены. В частности, это статьи 349.1, 349.2 ТК РФ, распространяющие антикоррупционные ограничения, запреты и обязанности на определенные категории работников. Согласно же п. 7 увольнение в связи с утратой доверия возможно только в отношении работников, непосредственно обслуживающих денежные или товарные ценности (прием, хранение, транспортировка, распределение и т. п.), и при условии, что ими совершены такие виновные действия, которые давали работодателю основание для утраты доверия к ним. В связи с тем, что в законодательстве, в том числе трудовом, не заложено определения «утрата доверия», соответствующая причина расторжения трудовых отношений порой трактуется как действие (бездействие) сотрудника

при выполнении своих должностных обязанностей по обслуживанию денежных или товарных ценностей, повлекшее финансовые (материальные) потери организации[89].

С одной стороны, в п. 7 ч. 1 ст. 81 ТК РФ не содержится конкретного перечня действий, указывающих работодателю на возможность принятия решения о расторжении трудового договора по утрате доверия[90]. Однако, с другой стороны, увольнение работника допускается, когда работодатель ввиду совершенных работником виновных действий больше не может доверить ему обслуживание денежных или товарных ценностей[91]. Именно работодателю предоставлено право оценивать такие действия с точки зрения наличия оснований для утраты доверия[92]. При этом либо трудовой договор должен свидетельствовать об обслуживании работником денежных или материальных ценностей, либо должно быть заключено дополнительное соглашение о материальной ответственности работника, указывающее степень такой ответственности, ее пределы и последствия с учетом особенностей конкретной должности, подразумевающей наличие доступа к активам организации (кассир, кладовщик, бухгалтер и пр.).

Хотя решение об утрате доверия работодатель принимает самостоятельно в зависимости от действий (бездействия) конкретного работника, которые могли привести к причинению материального ущерба, и от специфики его должностных обязанностей[93], важно отметить, что расторжение трудового договора в качестве ответственности за дисциплинарный проступок (ст. 192, 193 ТК РФ) требует учет работодателем его тяжести, а также обстоятельств совершения. Это обусловлено и оценкой судом обстоятельств дела при оспаривании

---

89 См., например: Аграфонов М. Ю. Использование формулировки «утрата доверия» в качестве основания для расторжения трудовых и служебных отношений в современной Российской Федерации: монография / М. Ю. Аграфонов. Иркутск, 2015. С. 52–53.

90 См.: Комментарий к Трудовому кодексу РФ. 6-е изд., испр., доп. и перераб. / отв. ред. Ю. П. Орловский. М., 2014.

91 См.: Апелляционное определение СК по гражданским делам Кемеровского областного суда Кемеровской области от 5 декабря 2013 г. по делу № 33–11532.

92 См.: Апелляционное определение СК по гражданским делам Калужского областного суда от 29 марта 2018 г. по делу № 33–871/2018.

93 См.: Апелляционное определение СК по гражданским делам Верховного Суда Республики Крым от 1 июня 2018 г. по делу № 33–3928/2018.

правомерности увольнения, когда также изучаются такие факторы, как поведение работника, предшествующее проступку, его отношение к своим обязанностям и пр.[94]

К предмету доказывания правомерности наложения дисциплинарного взыскания по п. 7 ч. 1 ст. 81 ТК РФ относится представление работодателем доказательств совершения работником виновных действий (установление конкретной вины работника как необходимого элемента состава правонарушения) и соблюдения порядка наложения дисциплинарного взыскания[95]. Иными словами, «свое недоверие к работнику работодатель должен доказать фактами»[96]. Об обязанностях работодателя по доказыванию законности основания увольнения в связи с утратой доверия, а также по соблюдению установленного порядка такого увольнения указано в п. 23 постановления № 2.

Анализ судебной практики свидетельствует о ряде довольно распространенных ситуаций, сопутствующих увольнению в связи с утратой доверия.

При принятии решения об увольнении в связи с утратой доверия работодатель нередко опирается лишь на название должности, что приводит к субъективному и ошибочному толкованию его обязанностей и основания для увольнения. В связи с этим в п. 45 постановления № 2 дано разъяснение в отношении непосредственного обслуживания работником материальных ценностей (прием, хранение, транспортировка и пр.) как обязательного условия достаточности основания. Причем такого рода обязанности должны закрепляться в качестве трудовой функции работника посредством указания в трудовом договоре, должностной инструкции или ином соответствующем акте, ранее предоставленном работнику для ознакомления под роспись[97].

При увольнении в связи с утратой доверия как дисциплинарного взыскания[98] работодателю помимо прочих сведений следует обладать

---

94 См.: Определение Конституционного Суда РФ от 20 февраля 2014 г. № 252-О.

95 См.: Апелляционное определение СК по гражданским делам Хабаровского краевого суда от 28 февраля 2019 г. по делу № 33–946/2019.

96 См.: Апелляционное определение СК по гражданским делам Пензенского областного суда от 16 апреля 2019 г. по делу № 33–1416/2019.

97 См., например: Определение Санкт-Петербургского городского суда от 5 июня 2012 г. № 33–6613/2012.

98 См., например: Пункт 52 постановления Пленума ВС РФ № 2.

и информацией, подтверждающей обеспечение работнику условий для надлежащего исполнения своих обязанностей.

Вопреки распространенной позиции о непосредственном распоряжении главным бухгалтером денежными средствами организации, вследствие чего он может быть уволен при утрате доверия, судебная практика указывает на то, что главный бухгалтер непосредственным обслуживанием материальных ценностей заниматься не может. Так, о неправомерности расторжения трудового договора по причине утраты доверия к главном бухгалтеру, например, указывалось в п. 7 Положения о главных бухгалтерах, утвержденного постановлением Совмина СССР от 24 января 1980 г. № 59.

Работодатель, будучи вправе (но не имея обязанности) заключить с работником, обслуживающим материальные ценности, соглашения о материальной ответственности (ст. 244 ТК РФ), должен учитывать, что само по себе наличие такого соглашения не может считаться подтверждением непосредственного обслуживания работником соответствующих ценностей. В первую очередь суды обращают внимание на такие документы, содержащие информацию о трудовой функции работника, как трудовой договор, должностная инструкция и пр. И хотя договор о материальной ответственности считается весомым доказательством[99], его роль второстепенна. Это говорит в том числе и о том, что обслуживающим материальные ценности лицом может быть признан работник, с которым не был заключен договор о материальной ответственности.

Для увольнения работника в связи с утратой доверия достаточным основанием может считаться даже возникновение риска причинения ущерба его виновными действиями работодателю вне зависимости от факта причинения реального ущерба. Причиной возникновения такого риска может стать, например, предоставление ненадлежащей отчетности об израсходованных денежных средствах[100].

Формула «утрата доверия», используемая в случае расторжения трудовых отношений, реализуется в рамках требований ст. 193 ТК

[99] См.: Апелляционное определение Московского городского суда от 18 июля 2012 г. № 11–13634.

[100] См.: Апелляционное определение Московского городского суда от 2 октября 2013 г. № 11–29127.

РФ. В соответствии с ней в первую очередь устанавливаются совершенные деяния, достаточные для потери доверия: речь может идти не только о краже, но и нарушении трудовой дисциплины и пр. Форм фиксации такого деяния существует множество: это не только, например, служебная/докладная записка непосредственному руководителю от лица, выявившего деяние, инвентаризационная опись или иные формы отчетности, но и информация, поступившая от правоохранительных органов, контрагентов и иных лиц.

При получении соответствующей информации комиссия в утвержденной руководством организации составе проводит служебное расследование с сопутствующей документальной фиксацией своих действий и последующим оформлением акта или заключения по итогам расследования, с которым необходимо ознакомить работника.

Кроме того, работодатель вправе обратиться в правоохранительные органы для проверки действий работника на предмет наличия в них состава преступления.

Применению дисциплинарного взыскания должно предшествовать затребование от работника объяснения его действий в письменной форме. Такое требование вручается работнику также в письменной форме под расписку. В случае отказа работником в росписи составляется соответствующий акт, а само требование отправляется почтой с описью вложения и уведомлением о вручении.

Согласно ч. 1, 2 ст. 193 ТК РФ неполучение в установленный двухдневный срок затребованного от работника объяснения в письменной форме не препятствует наложению дисциплинарного взыскания, а по самому факту неполучения также составляется акт.

Частью 6 ст. 193 ТК РФ устанавливается трехдневный срок объявления работнику приказа/распоряжения о применении дисциплинарного взыскания. Форма взаимодействия аналогична — подпись работника при уведомлении либо составление акта об отказе.

Расторжение трудового договора в связи с утратой доверия оформляется в общем порядке подготовки приказа/распоряжения, выдачи трудовой книжки, произведения расчета и пр. (ст. 84.1 ТК РФ).

Важно отметить, что примененное дисциплинарное взыскание может быть обжаловано сотрудником в государственной инспекции труда и (или) в органах по рассмотрению индивидуальных трудовых

споров (ч. 7 ст. 193 ТК РФ), а нарушение надлежащей процедуры увольнения работника при утрате доверия позволяет восстановить его на прежнем месте посредством решения суда (п. 47 постановления № 2).

В частности, за вычетом периода болезни, пребывания работника в отпуске и времени учета мнения представительного органа работников в распоряжении работодателя есть одномесячный срок со дня выявления проступка для проведения процедуры увольнения (ч. 3 ст. 193 ТК РФ). При этом общий срок применения взыскания ограничен шестью месяцами со дня совершения проступка, не считая периода производства по уголовному делу (в случае с проведением ревизии, проверки финансово-хозяйственной деятельности, аудиторской проверки такой срок составляет два года) (ч. 4 ст. 193 ТК РФ; п. 52 постановления № 2).

Если соответствующие виновные действия были совершены не по месту работы либо не были связаны с исполнением работником трудовых обязанностей, прекращение трудовых отношений по п. 7 ч. 1 ст. 81 ТК РФ возможно в течение года после выявления работодателем совершенного проступка (ч. 5 ст. 81 ТК РФ; п. 47 постановления № 2).

Итак, по желанию работодателя расторгнуть трудовой договор при выявлении совершения дисциплинарного проступка возможно при соблюдении процедуры по привлечению виновного работника к ответственности. При этом в соответствии с ч. 5 ст. 192 ТК РФ за каждый проступок не может быть применено более одного дисциплинарного взыскания, а при наложении дисциплинарного взыскания следует учитывать тяжесть совершенного проступка и сопутствующие обстоятельства.

Сегодня применение взыскания в виде увольнения в связи с утратой доверия установлено по отношению к ряду категорий лиц, занимающих:

— государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности (ст. 13.1 Федерального закона № 273-ФЗ);
— должности государственной гражданской службы Российской Федерации (ст. 59.1–59.3 Федерального закона № 79-ФЗ);
— воинские должности (ст. 51, 52 Федерального закона № 53-ФЗ);

— должности в органах внутренних дел (ч. 4 ст. 82 Федерального закона № 342-ФЗ);
— должности муниципальной службы (ст. 27.1 Федерального закона № 25-ФЗ);
— должности в Центральном банке РФ, государственных корпорациях, иных организациях, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов, в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами (п. 7.1 ч. 1 ст. 81 ТК РФ).

Перечень оснований для утраты доверия к работнику в соответствии с п. 7 ч. 1 ст. 81 ТК РФ на практике весьма обширен: это и получение оплаты за услуги без соответствующих документов, обвешивание, обмеривание, обсчет, и нарушение правил продажи спиртных напитков или выдачи наркотических лекарственных средств, продажа собственных товаров вместо товаров, принадлежащих работодателю[101]. Кроме того, это действия, повлекшие утрату или хищение материальных активов организации (выход из строя оборудования, пропажа денег из кассы, банковской ячейки, сейфа и т. д.). Совершение работником, обслуживающим денежные средства, умышленных действий по искажению финансовых операций и несообщение руководителю сведений об установлении излишка денежных средств также являются основанием для увольнения его по п. 7 ч. 1 ст. 81 ТК РФ[102].

Так, основанием для утраты доверия могут послужить акты о нарушении производственной дисциплины, выявленном посредством обнаружения в кассе излишков денежных средств. При этом факт нарушения должностной инструкции контролера-кассира также был подкреплен зафиксированными жалобами на обсчет обслуживаемых работников[103].

---

101 См.: Апелляционное определение СК по гражданским делам Краснодарского краевого суда от 4 декабря 2012 г. по делу № 33–24254/12.

102 См.: Апелляционное определение СК по гражданским делам Красноярского краевого суда от 12 октября 2015 г. по делу № 33–11238/2015.

103 См.: Апелляционное определение СК по гражданским делам Красноярского краевого суда от 13 января 2016 г. по делу № 33–219/2016.

Стоит отметить и неисполнение надлежащим образом служебных обязанностей, предусмотренных должностной инструкцией. Так, согласно материалам дела основанием для увольнения работника послужило не предполагаемое хищение денежной суммы, а ненадлежащее исполнение своих трудовых обязанностей, которые были предусмотрены должностной инструкцией[104], в результате чего работодатель имел основание для утраты доверия к работнику и последующему его увольнению.

В другом деле работник неоднократно продавал в долг товары на значительные суммы. Отпуск товарных ценностей без надлежащего оформления являлся нарушением правил торговли, установленных не только законодательно, но и актами работодателя. Таким образом, действия продавца магазина, являвшегося работником, непосредственно обслуживающим денежные и товарные ценности, послужили основанием для утраты доверия работодателя[105].

Примечательно, что согласно п. 45 постановления № 2 при установлении в предусмотренном законодательством порядке совершения хищения, взяточничества или иных корыстных правонарушений работники могут быть уволены по основанию утраты к ним доверия и в том случае, когда указанные действия не связаны с их работой.

Судебная практика содержит и примеры признания оснований для увольнения по п. 7 ч. 1 ст. 81 ТК РФ недостаточными:

Недостача сама по себе не может являться основанием для увольнения по п. 7 ч. 1 ст. 81 ТК РФ ввиду того, что не свидетельствует о виновных действиях работника, непосредственно обслуживающего денежные или товарные ценности, и тем самым не дает работодателю основание для утраты к нему доверия[106].

Основанием для увольнения по п. 7 ч. 1 ст. 81 ТК РФ не признается и однократное обнаружение в кассе излишков денежных средств без указания в приказе о наложении дисциплинарного взыскания

---

[104] См.: Апелляционное определение Свердловского областного суда от 13 декабря 2012 г. № 33–13517/2012.

[105] См.: Кассационное определение СК по гражданским делам Смоленского областного суда от 12 июля 2011 г. по делу № 33–2250.

[106] См.: Апелляционное определение СК по гражданским делам Суда Ханты-Мансийского автономного округа от 16 июня 2016 г. по делу № 33–4049/2016.

вменяемой в вину недостачи денежных средств, по которой не истек срок применения дисциплинарного взыскания[107].

Помимо этого, нахождение конкретной должности в Перечне должностей и работ, при замещении или выполнении которых работодатель может заключать письменные договоры о полной индивидуальной материальной ответственности за недостачу вверенного имущества (утвержден постановлением Минтруда России от 31 декабря 2002 г. № 85)[108], само по себе также не дает достаточных оснований для увольнения по п. 7 ч. 1 ст. 81 ТК РФзанимающего такую должность работника[109]. Однако при наличии доказательства обслуживания работником в рамках исполнения должностных обязанностей денежных или товарных ценностей увольнение с при утрате доверия работодателя допустимо даже в случае отсутствия заключенного договора о материальной ответственности[110].

Ненадлежащее исполнение работником обязанностей, которые не связаны с обслуживанием товарных ценностей, также не признается достаточным основанием: «Вмененные истцу в вину факты повреждения самосвального полуприцепа и заднего наружного колеса тягача не связаны с обслуживанием истцом товарно-материальных ценностей как экспедитором (транспортное средство не является вверенным истцу для транспортировки или доставки имуществом предприятия, а представляет собой материально-техническое средство, используемое и необходимое для исполнения трудовой функции водителя), а вытекают из выполнения истцом трудовых обязанностей водителя и связаны непосредственно с обслуживанием транспортного средства. Соответственно, указанные обстоятельства не могли являться основанием для увольнения истца по п. 7 ч. 1 ст. 81 ТК РФ»[111].

---

[107] См.: Определение Московского городского суда от 26 октября 2010 г. № 4г/8–8586/2010.

[108] РГ. 2003. Февраль.

[109] См.: Апелляционное определение СК по гражданским делам Верховного суда Республики Коми от 24 января 2013 г. по делу № 33–219/2013.

[110] См.: Пресняков М. В. Увольнение в связи с утратой доверия // Трудовое право. 2012. № 12. С. 90–99.

[111] Апелляционное определение СК по гражданским делам Санкт-Петербургского городского суда от 26 марта 2019 г. по делу № 33–6735/2019.

Примечательно, что в случае увольнения работника при утрате доверия в отношении него применяются презумпция невиновности и принцип виновной ответственности, что отличается от привлечения работника к материальной ответственности по ст. 245–247 ТК РФ, когда к категории материально ответственных лиц применяется принцип презумпции вины[112]. Так, Судебная коллегия по гражданским делам Ростовского областного суда, разрешая спор и отказывая в удовлетворении заявленных истцом требований, установила, что Ворошиловский районный суд г. Ростова-на-Дону — суд первой инстанции, принял неверное решение, поскольку, опираясь на п. 4 постановления Пленума ВС РФ от 16 ноября 2006 г. № 52 «О применении судами законодательства, регулирующего материальную ответственность за ущерб, причиненный работодателю»[113], исходил из того, что к материально-ответственным лицам применяется принцип презумпции вины[114].

Необходимым условием привлечения работника к дисциплинарной ответственности является установление его вины в совершении определенного дисциплинарного проступка. В случае же иного толкования соответствующих норм трудового законодательства права работников бы существенно ограничивались, поскольку это предоставляло работодателям возможность злоупотреблять своим исключительным правом привлечения к дисциплинарной ответственности, в частности по надуманным основаниям[115].

Как отмечалось ранее, лишь получение ущерба не позволяет работодателю уволить работника, несущего полную материальную ответственность, по п. 7 ч. 1 ст. 81 ТК РФ[116]. Однако, поскольку вина характеризуется умыслом либо неосторожностью, работники могут быть уволены по указанному основанию при умышленном совершении или

---

112 См.: Апелляционное определение СК по гражданским делам Хабаровского краевого суда от 28 февраля 2019 г. по делу № 33–946/2019.

113 РГ. 2006. Ноябрь.

114 См.: Апелляционное определение СК по гражданским делам Ростовского областного суда от 24 апреля 2018 г. по делу № 33–7447/2018.

115 Там же.

116 См.: Апелляционное определение СК по гражданским делам Кировского областного суда от 23 октября 2012 г. по делу № 33–3513.

совершении по неосторожности действий, причинивших или способных причинить имущественный вред[117].

Очевидно, что умышленное нарушение возложенных на лицо, которое обслуживает денежные или материальные ценности, должностных обязанностей говорит об их сознательном (т. е. виновном) нарушении. Указанный характер действий, повлекший угрозу нанесения работодателю ущерба, предоставляет последнему основание для утраты доверия к работнику с последующим применением меры дисциплинарного взыскания — его увольнения[118].

В случае если приказ об увольнении по п. 7 ч. 1 ст. 81 ТК РФ не содержит описания конкретных виновных действий работника и обстоятельств их совершения и в ходе судебного разбирательства они не будут установлены, основания работодателя для утраты доверия за совершенные работником действия будут признаны недостаточными. Если надлежащие доказательства того, что ущерб причинен именно виновными действиями работника отсутствуют, а его должность включена в соответствующий перечень, решением суда приказ о прекращении трудового договора по вышеуказанным основаниям будет отменен, работник восстановлен в прежней должности, а в его пользу взыскан средний заработок не только за период вынужденного прогула, но и за причиненный моральный вред[119].

Хотя трудовое законодательство не содержит разъяснений о конкретных действиях, за совершение которых работник, занимающийся обслуживанием денежных и товарных ценностей, может быть уволен при утрате доверия, из содержания положений п. 7 ч. 1 ст. 81 ТК РФ следует, что таковыми могут являться как порча/недостача материальных ценностей, так и любые иные действия, предоставляющие основания для утраты доверия. При этом систематичность совершения указанных действий, а также наличие заключенного договора о материальной ответственности не имеют значения с юридический точки зрения.

---

[117] См.: Апелляционное определение СК по гражданским делам Липецкого областного суда от 22 апреля 2019 г. по делу № 33–1387/2019.

[118] См.: Апелляционное определение СК по гражданским делам Хабаровского краевого суда от 28 февраля 2019 г. по делу № 33–946/2019.

[119] См.: Апелляционное определение СК по гражданским делам Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 4 марта 2019 г. по делу № 33–835/2019.

Достаточно лишь, чтобы работник непосредственно обслуживал товарно-материальные ценности вне зависимости от вида распространяющейся на него материальной ответственности (полной или ограниченной). Большое значение при увольнении по указанному основанию имеют установление вины конкретного работника, основанное на объективных доказательствах причинения материального ущерба, и совершение незаконных действий[120].

К вопросу о законности увольнения по п. 7 ч. 1 ст. 81 ТК РФ работника, подозревающегося в хищении или ином корыстном преступлении, практика подходит неоднозначно, выделяя два пути:

— законно только в случае наличия приговора суда, ссылаясь на положения Конституции РФ о том, что каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда (п. 1 ст. 49), что представляется аналогичным требованиям, указанным в подп. «г» п. 6 ч. 1 ст. 81 ТК РФ[121];
— наличие обвинительного приговора суда для увольнения работника по п. 7 ч. 1 ст. 81 ТК РФ не требуется, так как трудовым законодательством для его увольнения по п. 7 ч. 1 ст. 81 ТК РФ не предусмотрена обязательность постановления обвинительного приговора суда по факту совершения им виновных действий.

Представляется, что ответ на данный вопрос должен дать законодатель. Подход к его решению можно найти в практике применения ст. 174 УК РФ по предикатным преступлениям, предшествующим отмыванию преступных доходов. По смыслу разъяснений п. 4 постановления Пленума ВС РФ от 7 июля 2015 г. № 32 «О судебной практике по делам о легализации (отмывании) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем, и о приобретении или сбыте имущества, заведомо добытого преступным путем» преступный характер предикатных действий (приобретение имущества,

[120] См.: Апелляционное определение СК по гражданским делам Хабаровского краевого суда от 14 июня 2013 г. по делу № 33–3609/2013.

[121] См.: Апелляционное определение СК по гражданским делам Волгоградского областного суда от 22 мая 2013 г. по делу № 33–4565/2013.

владению, пользованию или распоряжению которым виновный стремится придать правомерный вид), может быть установлен не только в обвинительном приговоре по делу о конкретном преступлении, но в иных материалах уголовного дела, содержащих доказательства, свидетельствующие о наличии события и состава такого преступления, а органом предварительного расследования дана им соответствующая оценка[122].

В целях принятия решения о прекращении трудовых отношений в связи с утратой доверия работодатель должен получить соответствующую информацию о работнике, подозревающемся в хищении или ином корыстном преступлении. Предлагается данную обязанность наряду с представлением о принятии мер по устранению обстоятельств, способствовавших совершению преступления или других нарушений закона (в порядке ч. 2 ст. 158 УПК РФ)[123], возложить на соответствующий орган предварительного расследования.

Важно отметить закрепление в ТК РФ категорий работников, к которым не применяется дисциплинарное взыскание с формулировкой об утрате доверия. К таким категориям относятся:

— беременные женщины (необходимо документальное подтверждение беременности из медицинского учреждения);
— несовершеннолетние (расторжение трудового договора в данном случае потребует наличия письменного согласия комиссии по делам несовершеннолетних и трудовой инспекции);
— временно нетрудоспособные работники, находящиеся на больничном (прохождение амбулаторного или стационарного лечения);
— работники, находящиеся в плановом, а также в оплачиваемом отпуске по собственному желанию.

Процедура увольнения может быть начата после закрытия работником больничного листа, выхода из отпуска и т. д. Кроме того, увольнение не может быть связано с незначительным проступком. Только

---

122 РГ. 2015. Июль.

123 См.: Иванов Д. А., Угольников А. В. Понятие и содержание представления о принятии мер по устранению обстоятельств, способствовавших совершению преступлений (других нарушений закона) // Российский следователь. 2011. № 6. С. 11–14.

умышленное поведение или грубая неосторожность могут считаться утратой доверия работодателя.

Ввиду отсутствия в ТК РФ конкретного перечня фактических обстоятельств, позволяющих работодателю принять решение о расторжении трудового договора по п. 7 ч. 1 ст. 81 ТК РФ (а судебная практика в отдельных случаях не может выработать единого подхода к оценке таких обстоятельств), в целях дифференциации ответственности за совершение виновных действий работником, непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности, предлагается разделить подобные нарушения на *значительные*, за которые применяется взыскание в виде увольнения в связи с утратой доверия, *малозначительные*, влекущие за собой иные дисциплинарные взыскания, и *несущественные*, при совершении которых работники к дисциплинарной ответственности не привлекаются.

При закреплении в ТК РФ подобного положения основаниями для выделения степеней дисциплинарного правонарушения могут служить: размер и значимость причиненного организации или третьим лицам ущерба (например, в виде порчи имущества); наличие/отсутствие смягчающих/отягчающих обстоятельств; предпринятые/не предпринятые работником меры по минимизации наступивших неблагоприятных последствий.

Исследование правового института утраты доверия по трудовому законодательству позволило сделать вывод о том, что доверие в трудовых отношениях как оценочная категория формируется на эмоциональном и профессиональном уровнях. Соответственно, она определяется личным отношением к конкретному человеку, соответствием его профессиональных качеств требованиям занимаемой им должности. Положения трудового законодательства об увольнении работника по причине утраты им доверия работодателя включают в себя два основания: собственно трудовые, оцениваемые работодателем (частные основания, которые могут быть малозначительными, несущественными), и вытекающие из антикоррупционных стандартов поведения работника (публичные основания). Трудовое законодательство распространяет антикоррупционные ограничения, запреты и обязанности на определенные категории работников. Для увольнения последних в связи с утратой доверия по первому основанию необязательным

является причинение материального ущерба организации — достаточными могут считаться возникновение риска его причинения либо формально ненадлежащее исполнение обязанностей, предусмотренных должностной инструкцией, а также неправомерные действия, непосредственно не связанные с работой, например при установлении совершения ими хищения, взяточничества или иных корыстных преступлений. Предлагается возложить на орган предварительного расследования обязанность предоставлять работодателю соответствующую информацию о работнике, подозреваемом в хищении или ином корыстном преступлении.

4

УТРАТА ДОВЕРИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ

В предыдущих параграфах пособия были рассмотрены отличительные признаки и проведена классификация исследуемого феномена «утрата доверия». Сделан обоснованный вывод о том, что применительно к отечественной правовой системе он выступает как межотраслевой институт. Однако, когда мы рассматриваем данное явление в разрезе законодательства о противодействии коррупции, то, по нашему мнению, оно выступает в новом качестве, а именно как субинститут, для которого характерны признаки, выражающиеся в наличии собственных родственных правовых норм в рамках одного (комплексного) института, регулирующих сходные общественные отношения.

Основой формирования законодательства, его деления на отрасли, институты и субинституты является объективно существующая классификация законодательных норм в соответствии с предметами их регулирования, которые, как и системы права, в своих исходных, фундаментальных чертах опираются на систему общественных отношений. Юридическая наука, выстраивая идеальную модель системы законодательства, лишь воспроизводит в научных терминах реально существующие явления правовой действительности.

Эти свойства являются едиными для системы законодательства и для системы права, в связи с чем уместно привести слова Н. А. Власенко, который процесс построения идеальной модели системы права охарактеризовал следующим образом: «Представляется, что последовательное и рациональное развитие системы права предопределяется состоянием и разработанностью ее мысленного образа, т. е. идеальной модели. …Смысл конструирования идеальной модели системы права состоит не только в том, чтобы отразить реальность, но и в том, чтобы воссоздать ее такой, какой она должна быть в соответствии с потребностями практики в настоящее время, т. е. в идеале …исходя из социальных потребностей. Иначе говоря, идеальная модель системы правовых норм носит *творчески-познавательный* характер и является продуктом творчества»[124].

Сама система законодательства может классифицироваться по горизонтали (отраслевое деление), что обусловливается предметом правового регулирования законодательных норм, и по вертикали (иерархичное деление), которое определяется юридической силой законодательных актов. Законодательство о противодействии коррупции представляет собой межотраслевой институт, который выделяется на основании горизонтального (отраслевого) деления, что обусловлено наличием у него следующих признаков.

Единство и согласованность означают, что элементы этого законодательного массива (нормативные правовые акты) объединены системными связями. Они реализуются не в отрыве друг от друга, а в тесном взаимодействии. Между нормативными правовыми актами могут быть отношения: субординации (подчинения) — между актами большей и меньшей юридической силы и координации (между актами одной юридической силы). Здесь не должно быть юридических коллизий, противоречий, что является основой такого свойства законодательства в сфере противодействия коррупции, как *непротиворечивость*.

Целостность указывает на то, что каждый элемент системы вносит вклад в реализацию общих функций. Это относится как к отдельным нормативным правовым актам, так и к функциям законодательства

[124] Власенко Н. А. Идеальная модель системы права // Избранное. 2016. С. 631–632.

в сфере противодействия коррупции в системе законодательства в целом.

Организованность законодательства в сфере противодействия коррупции проявляется в том, что оно как система имеет *внутреннюю структурность* (дифференциацию структурных элементов), т. е. включает в себя различные уровни своей внутренней организации. В частности, в рамках законодательства в сфере противодействия коррупции могут быть выделены различные институты, такие как принципы противодействия коррупции, институт профилактики коррупции, институт представления сведений, предусмотренных законодательством в сфере противодействия коррупции, институт конфликта интересов, институт ограничений и обязанностей, налагаемых на лиц, занимающих определенные законом должности, институт юридической ответственности за совершение коррупционных правонарушений и т. д.

В рамках институтов законодательства выделяются отдельные субинституты, которые проявляются как упорядоченная совокупность юридических норм, регулирующих конкретную разновидность общественных отношений, находящихся в рамках определенного института права. В теории права[125] субинститут рассматривается как составная часть отдельного института права[126].

Исходя из ранее высказанного тезиса о межотраслевом характере феномена «утрата доверия» и предложенной выше гипотезы о том, что он является уникальным субинститутом законодательства о противодействии коррупции, можно сделать вывод о дуалистическом характере исследуемого явления, однако однозначное мнение по этому вопросу в научной среде пока еще не сформировалось.

Утрата доверия как субинститут законодательства включает в себя следующие законодательные нормы:

---

[125] См.: Орехов И. В. Проблемы классификации субинститутов права // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2016. № 1. С. 37–47.

[126] Приведем в пример институт преступлений против жизни, здоровья, достоинства личности, который, в свою очередь, можно разделить на отдельные субинституты преступлений против жизни (состоит из различных видов убийств), против здоровья (сконцентрированы нормы, касающиеся различных видов телесных повреждений) и против достоинства личности (клевета, оскорбление).

— п. 7.1 ч. 1 ст. 81 ТК РФ;
— ст. 59.2 Федерального закона № 79-ФЗ;
— ст. 7.1, ст. 13.1, ст. 13.2, ст. 15 Федерального закона № 273-ФЗ;
— специальные положения федеральных законов № 184-ФЗ, № 131-ФЗ, № 25-ФЗ;
— отдельные положения специальных федеральных законов, направленных на регулирования отдельных видов службы, такие как ст. 85 Федерального закона от 19 июля 2018 г. № 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», ст. 29.2 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации», п. д. 1 и п. д. 2 ч. 1 ст. 51 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ (ред. от 22 декабря 2020 г.) «О воинской обязанности и военной службе», ст. 41.9 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202–1 «О прокуратуре Российской Федерации» и аналогичные положения других федеральных законов;
— постановления Правительства РФ от 5 марта 2018 г. № 228 (ред. от 30 января 2021 г.) «О реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия» (вместе с Положением о реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия); от 3 марта 2017 г. № 256 (ред. от 30 января 2021 г.) «О федеральной государственной информационной системе «Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации»; от 5 марта 2018 г. № 227 (ред. от 20 ноября 2018 г.) «О некоторых мерах по внедрению информационных технологий в кадровую работу на государственной гражданской службе Российской Федерации» (вместе с Правилами представления документов в электронном виде кандидатом для участия в конкурсах на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации и включение в кадровый резерв федерального государственного органа, Правилами автоматизированной проверки сведений, представленных в электронном виде кандидатом для участия

в конкурсах на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации и включение в кадровый резерв федерального государственного органа);

— законодательные и подзаконные акты субъектов Российской Федерации, например: ст. 66 Конституции Республики Крым, ст. 38 Устава Приморского края, ст. 102 Устава Курганской области, Закон Республики Ингушетия от 26 декабря 2015 г. № 67-РЗ «О порядке увольнения (освобождения от должности) лиц, замещающих государственные должности Республики Ингушетия, в связи с утратой доверия», Закон Санкт-Петербурга от 8 февраля 2018 г. № 29–8 «О порядке увольнения (освобождения от должности, досрочного прекращения полномочий) лиц, замещающих государственные должности Санкт-Петербурга, в связи с утратой доверия», Областной закон Ростовской области от 24 апреля 2015 г. № 344-ЗС «О порядке увольнения (освобождения от должности) лиц, замещающих государственные должности Ростовской области, в связи с утратой доверия» и др.

Утрата доверия как субинститут законодательства о противодействии коррупции является важным элементом противодействия коррупции, под которой согласно ст. 1 Федерального закона № 273-ФЗ понимается деятельность в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции); по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией); а также по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Субинститут утраты доверия включает в себя специфичную санкцию за совершение коррупционного правонарушения и механизмы обеспечения правовых последствий ее исполнения.

Президент России В. В. Путин, выступая на заседании Совета по противодействию коррупции 30 октября 2013 г., обратил внимание на то, что «антикоррупционная политика государства должна основываться на принципе неотвратимости наказания за правонарушения. На всех направлениях борьбы с коррупцией надо действовать последовательно, наступательно»[127].

[127] URL: http://state.kremlin.ru/face/19516

По нашему мнению, меры дисциплинарной ответственности государственных и муниципальных служащих выступают в качестве существенных юридических последствий всего процесса противодействия коррупции. Основополагающей функцией которого является увольнение лиц, совершивших коррупционные правонарушения, на законных основаниях как отдельно, так и дополнительно к административному или уголовному наказанию. В доктрине данный подход к санкционированию коррупции называется «стратегией мультиответственности».

Преступления коррупционной направленности обладают высокой латентностью и являются сложнодоказуемыми даже при подтверждении фактов конфликта интересов. В данных условиях, если бы государство не совершенствовало иные виды юридической ответственности, этим проявлениям коррупции просто невозможно было бы дать правовую оценку. Не случайно таким серьезным дополнениям подверглись меры дисциплинарной ответственности в части введения такого наказания, как увольнение за утрату доверия.

Увольнение в связи с утратой доверия применяется в случае: непринятия мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов; несоблюдения ряда должностных ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов; неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции.

Можно говорить о том, что законодатель исходит из того, что государственные служащие и приравненные к ним категории выступают как специальные субъекты, для которых установлен особый вид ответственности, по своим признакам относящейся к дисциплинарной, хотя она и предусмотрена отдельными (самостоятельными) нормативными правовыми актами. Отметим, что специфика прохождения государственной службы как профессиональной деятельности предполагает особый правовой статус лица, к которому предъявляются повышенные требования, касающиеся профессиональной пригодности, интеллектуальных качеств и дисциплины. Некоторые авторы считают такую ответственность особой категорией, не относящейся к дисциплинарной, с чем мы не можем

согласиться[128]. Пока еще нет достаточных оснований, чтобы однозначно выделить новый самостоятельный вид ответственности за преступления коррупционной направленности. С этим солидарно большинство отечественных исследователей[129].

Основу ответственности за коррупционные дисциплинарные правонарушения образуют нормы Федерального закона № 273-ФЗ (п. 3 ч. 3 ст. 7.1, ч. 1 и 2 ст. 13.1, ч. 1 и 2 ст. 13.2).

В федеральных законах № 79-ФЗ (ст. 16 «Ограничения, связанные с гражданской службой», ст. 37 «Расторжение служебного контракта по инициативе представителя нанимателя» и ст. 59.2 «Увольнение в связи с утратой доверия») и № 25-ФЗ (ст. 27.1 «Взыскания за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции») имеются нормы, связанные с утратой доверия. В частности, в № 79-ФЗ.

По мнению И. В. Тищенко[130], под утратой доверия нужно понимать несоответствие морально-личностных качеств сотрудника, подтвержденных документально, наличие которых препятствует добросовестному выполнению трудовых обязанностей. В связи с этим законодателю необходимо ликвидировать пробел и закрепить в законе определение утраты доверия, чтобы предотвратить возможные ошибки правоприменителей, являющихся в большинстве своем работодателями.

Институты и субинституты законодательства находят свое отражение на практике, которая раскрывает их положительные и негативные стороны, а также показывает их прикладное значение и реальную применимость. Встречаются различные ситуации, связанные с данным явлением. Например, выступая на заседании коллегии прокуратуры Алтайского края, заместитель Генерального прокурора Российской

---

128 См.: Туганов Ю. Н., Журавлев С. И. К вопросу о привлечении к дисциплинарной ответственности государственных служащих за правонарушения коррупционной направленности // Российская юстиция. 2014. № 4. С. 57–60.

129 См., например: Исламова Э. Р. Проблемы, возникающие при привлечении государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения // Таврический научный обозреватель. 2015. № 2. С. 44–46. Октябрь.

130 См.: Тищенко И. В. Увольнение в связи с утратой доверия как правовая категория // Актуальные проблемы частного и публичного права. 2018. № 1. С. 17–20.

Федерации Д. Демешин высказал претензии к коллегам из местной прокуратуры края в части работы, касающейся выявления коррупционных правонарушений[131]. В соответствии с представленными статистическими данными[132] в Алтайском крае практически нет случаев увольнения чиновников за коррупцию. Наблюдается большое количество лиц, привлеченных к административной ответственности, но в 2020 г. по утрате доверия за весь год уволен только один человек. При этом в 2019 г. 39 чиновников по итогам антикоррупционных проверок были освобождены по утрате доверия. Также в Алтайском крае отсутствуют антикоррупционные иски и случаи изъятия незадекларированного имущества у представителей властей. Существует большое количество уголовных дел, реализованных субъектами оперативно-разыскной деятельности, но в этом большом объеме вскрываемых антикоррупционных правонарушений недостаточно заметна роль прокурора, который может вскрыть, поднять и поставить вопрос о лишении активов людей, не способных объяснить, откуда они эти активы взяли.

Несмотря на то, что в отдельных регионах отмечается временный спад увольнений в связи с утратой доверия, увольнение с государственной службы по данному основанию постепенно и прочно входит в отечественную правоприменительную практику. Отстранение от должности работники в судах пытаются оспаривать по различным формальным и содержательным основаниям увольнение, но суды в большей части дел отказывают в таких исках.

Например, в решении Центрального районного суда г. Читы (Забайкальский край) по гражданскому делу по иску Д. Б. Лысенкова к УФССП России по Забайкальскому краю об оспаривании приказа об увольнении, изменении даты, формулировки приказа об увольнении, о взыскании заработной платы за время вынужденного прогула, компенсационных выплат[133] отмечается, что истец занимал долж-

---

[131] URL: http://anticorr.media/genprokuratura-potrebovala-ot-kollegi-iz-altajskogo-kraya-perestroit-rabotu-po-vyyavleniyu-korrupcii/

[132] URL: https://genproc.gov.ru/stat/data/

[133] См.: Решение № 2–3570/2020 2–3570/2020~М-2867/2020 М-2867/2020 от 28 июля 2020 г. по делу № 2–3570/2020
Центральный районный суд г. Читы (Забайкальский край) / URL: https://sudact.ru/regular/doc/S9DNBXgn0N1P/?page=2&regular–court=&regular–date_from=&regular–case_doc=&regular–lawchunkinfo=&regular–workflow_stage=&regular–date_

ность, с которой был уволен по п. 1 ч. 1 ст. 59.2 Федерального закона № 79-ФЗ в связи с утратой доверия в случае непринятия гражданским служащим мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является.

Данное увольнение истец считал незаконным, поскольку проведенная в отношении него проверка содержала лишь перечень информационных данных и сведения о возбуждении в отношении него уголовного дела, по которому отсутствует обвинительный приговор, что не давало оснований к признанию в действиях истца нарушений законодательства, в связи с чем истец просил суд восстановить срок на обращение в суд с указанным иском, а также восстановить его в должности, взыскать заработную плату за время вынужденного прогула. Из материалов дела следует, что в ходе проведения проверки были запрошены сведения на истца в налоговой службе, органах ГИБДД, характеристика на него, информация о количестве составленных истцом протоколов об административных правонарушениях, их исполнениях, полученных истцом премиях.

Срок проведения проверки продлен (п. 12 Положения: проверка осуществляется в срок, не превышающий 60 дней со дня принятия решения о ее проведении. Срок проверки может быть продлен лицами, принявшими решение о ее проведении). Из доклада о результатах проверки в отношении истца следует, что в период работы истца в должности работодатель обнаружил составленные истцом протоколы об административных правонарушениях в отношении ряда граждан, которые правонарушений не совершали, что в конечном счете привело к принятию ФССП России необоснованных решений о премировании истца, а также повлекло или могло повлечь нарушение прав третьих лиц, что, в свою очередь, указывает на наличие у истца личной заинтересованности в целях создания видимости эффективного исполнения должностных обязанностей и повышения количественных показателей в работе. К материалам проверки также приобщен ответ из СУ СК России по Забайкальскому краю о возбуждении в отношении истца уголовного дела.

---

to=&regular–area=&regular–txt=утрата+доверия&_=1614947473803&regular–judge=&snippet_pos=2682#snippet

Поскольку при исполнении своих служебных обязанностей истец допустил грубые нарушения, суд пришел к выводу о том, что у ответчика имелись основания для принятия решения об увольнении истца по п. 1 ч. 1 ст. 59.2 Федерального закона № 79-ФЗ в связи с утратой доверия в случае непринятия гражданским служащим мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является. При этом ответчиком была соблюдена установленная законом процедура расторжения служебного контракта, равно как был соблюден и порядок осуществления проверки в отношении истца, установленный Указом Президента РФ от 21 сентября 2009 г. № 1065. Суд отказал в удовлетворении Д. Б. Лысенкову иска к УФССП России по Забайкальскому краю об оспаривании приказа об увольнении, изменении даты, формулировки приказа об увольнении, о взыскании заработной платы за время вынужденного прогула и компенсационных выплат.

В данном деле интересным представляется опыт взаимопроникновения таких субститутов законодательства в сфере противодействия коррупции, как «утрата доверия» и «конфликт интересов», что позволяет достигать целей и задач, определенных нормами Федерального закона № 273-ФЗ.

В решении № 2А-37/2020 2А-37/2020~М-30/2020 М-30/2020 от 23 июля 2020 г. по делу № 2А-37/2020 Одинцовского гарнизонного военного суда (Московская область)[134] указывается, что бывший военнослужащий управления ФСБ России по объединениям ВКС Андрианов М. А. обратился в суд с административным иском, в котором просил признать незаконными решения аттестационной комиссии этого Управления от 14 января 2020 г. и его начальника от 15 января 2020 г., связанных с представлением его к увольнению с военной службы в связи с утратой доверия. Из фабулы дела следует, что причиной увольнения стало указание истцом в 2016–2018 гг. недостоверных

[134] См.: Решение № 2А-37/2020 2А-37/2020~М-30/2020 М-30/2020 от 23 июля 2020 г. по делу № 2А-37/2020 Одинцовский гарнизонный военный суд (Московская область) / URL: https://sudact.ru/regular/doc/dfx5jm4H0fWR/?page=5&regular-court=&regular-date_from=&regular-case_doc=&regular-lawchunkinfo=&regular-workflow_stage=&regular-date_to=&regular-area=&regular-txt=утрата+доверия&_=1614948097158&regular-judge=&snippet_pos=212#snippet

сведений в отношении доходов и счетов истца и его супруги. Эта информация стала известной после проведения соответствующей проверки и вынесенного накануне решения аттестационной комиссии Управления, где проходил воинскую службу истец. После проведения судебного разбирательства суд отказал в удовлетворении требований Андрианова М. А. о признании незаконными решений аттестационной комиссии Управления ФСБ России по объединениям ВКС и начальника этого Управления, связанных с представлением его к увольнению с военной службы в связи с утратой доверия.

Существует и обратная ситуация, когда в отдельных регионах правоохранительные органы применяют положения законодательства, связанные с утратой доверия исходя только из формальных признаков, не анализируя его правовую природу, что приводит к правоприменительным коллизиям.

В связи с этим стоит упомянуть постановление Конституционного Суда РФ от 6 апреля 2020 г. № 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 п. 2 ч. 1 ст. 13.1 Федерального закона «О противодействии коррупции» в связи с жалобой гражданина И. Н. Котяша»[135]. Фабула дела состояла в том, что указанный гражданин при поступлении на государственную гражданскую службу представил заведомо ложные сведения и вопреки требованию закона был назначен на должность государственной гражданской службы, а впоследствии был уволен в связи с утратой доверия на основании п. 1.1 ч. 1 ст. 37 Федерального закона № 79-ФЗ.

В своем решении суд указал, что необходимо признать взаимосвязанные положения п. 1.1 ч. 1 ст. 37 и п. 2 ч. 1 ст. 59.2 Федерального закона № 79-ФЗ не противоречащими Конституции РФ, поскольку они по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования выступают элементами правового механизма применения к государственному гражданскому служащему меры ответственности за совершение им в период государственной гражданской службы такого коррупционного правонарушения, как непредставление

[135] СПС «КонсультантПлюс».

сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений, и не предполагают увольнения государственного гражданского служащего в связи с утратой доверия к нему представителем нанимателя, если этот государственный гражданский служащий не представил необходимых сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера при поступлении на государственную гражданскую службу, однако вопреки требованию закона был назначен на должность государственной гражданской службы.

Анализ судебной практики по рассмотрению судами исковых заявлений «о признании приказа об увольнении государственного гражданского служащего по причине утраты доверия незаконным и восстановлении на работе» на предмет выявления наиболее часто оспариваемых оснований увольнения в связи с утратой доверия показывает следующее.

Диаграмма соотношения удовлетворения исков



В ходе исследования были изучены причины подачи исковых заявлений гражданами, утратившими доверие, в системной взаимосвязи с соответствующими судебными решениями.

В большинстве случаев исковые заявления граждан, утративших доверие, остаются неудовлетворенными (71 %).

Каждый истец составлял заявления в произвольной форме. Вместе с тем удалось выявить наиболее распространенные причины обжалования (Приложение № 1):

- обвинения не были подтверждены достаточными доказательствами получения какой-либо выгоды или нанесения вреда авторитету органа власти или организации. Отсутствовали свидетельства наличия личной заинтересованности лица в совершении противоправного действия;
- обвиняемый не имел умысла на сокрытие своих сведений о доходах: представление отчетности о доходах не входило в обязанности служащего либо он не мог подать сведения по другим причинам (больничный лист, командировка, опечатка или ошибка при подаче заявлений);
- обвиняемое лицо уже понесло наказание за совершенный проступок и не может быть наказано второй раз. Кроме того, зачастую обвиняемые лица утверждают, что не были извещены о проводимых разбирательствах, из-за чего не могли вовремя ответить на обвинения;
- истец утверждает, что он был уволен по причине, не связанной с совершением противоправных действий, статья об утрате доверия была лишь поводом для увольнения, а настоящими причинами могут быть: предвзятое отношение со стороны руководства, личные конфликты с другими лицами и т. д.;
- ответчик не учел предшествующие результаты исполнения истцом своих должностных обязанностей, которые доказывают, что истец их добросовестно исполнял, к дисциплинарной ответственности ранее не привлекался;
- работник, утративший доверие, на момент подачи иска уже не выполнял свои обязанности, так как либо был уволен по собственному желанию, либо находился в отпуске, т. е. не участвовал в рабочем процессе, потому не мог совершить противоправных действий;
- денежные средства не были задокументированы в сведениях о доходах, так как были получены из сторонних источников

и не имели никакого отношения к указанным средствам: от родственников, в результате выигрыша в лотерею и т. д.;
- не учтены тяжесть совершенного обвиняемым(ой) коррупционного правонарушения и обстоятельства, при которых оно совершено.

Подводя итоги проведенного исследования, отметим, что «утрата доверия» является правовым феноменом, обладающим дуалистической природой, выражающейся в межотраслевом характере применительно к отечественной правовой системе, и уникальным субинститутом законодательства о противодействии коррупции. Такая диспозиция данного феномена еще недостаточно осмыслена правовой наукой.

На практике в отдельных субъектах Российской Федерации (Алтайский край) в 2020 г. отмечено сокращение количества случаев, связанных с применением института «утраты доверия» по антикоррупционным правонарушениям. Это в некоторой степени может быть связано со сложной правовой природой данного феномена применительно к правовой системе в целом и к законодательству в сфере противодействия коррупции в частности, что в итоге инициирует возникновение правоприменительных коллизий и судебных ошибок. Попытки уволенных с государственной службы оспорить в судах по формальным и содержательным основаниям увольнение заканчиваются не в пользу истцов.

Однако существует правовая позиция Конституционного Суда РФ в отношении жалобы гражданина И. Н. Котяша, который при поступлении на государственную гражданскую службу представил заведомо ложные сведения и вопреки требованию закона был назначен на должность государственной гражданской службы. Суд отменил его увольнение в связи с утратой доверия на основании п. 1.1 ч. 1 ст. 37 Федерального закона № 79-ФЗ.

Отдельно отметим, что в делах, связанных с утратой доверия, наблюдается взаимопроникновение субинститутов законодательства в сфере противодействия коррупции, таких как «утрата доверия» и «конфликт интересов», что в итоге позволяет достигать целей и задач, определенных нормами законодательства о противодействии коррупции.

Таким образом, увольнение за нарушение антикоррупционных стандартов государственных служащих как утративших доверие является уникальным субинститутом законодательства о противодействии коррупции, который представляет собой специфичный массив взаимосвязанных законодательных норм, что подтверждается доктринальными наработками и проявляется в практическом применении указанного комплекса. Данный субинститут законодательства получил широкое практическое признание и доказал свою прикладную эффективность в контексте борьбы с коррупцией, но в то же время он не лишен правовых и правоприменительных пробелов, которые были рассмотрены.

5

РЕЕСТР ЛИЦ, УВОЛЕННЫХ В СВЯЗИ С УТРАТОЙ ДОВЕРИЯ: ПОНЯТИЕ, ЗНАЧЕНИЕ И ХАРАКТЕРИСТИКА

Для качественного применения правовых норм, содержащихся в нормативных правовых актах, необходимы проработанные правореализационные механизмы, позволяющие правоприменителю реализовывать свою функцию. Необходимо помнить, что указанные механизмы должны соответствовать новым вызовам и угрозам в данной сфере в целях выработки адекватных мер реагирования[136]. Одним из таких вызовов является информатизация жизни общества — информация и информационная система, как справедливо отмечала академик РАН Т. Я. Хабриева, становятся все более важными компонентами человеческого бытия, в постиндустриальном обществе происходит переоценка как места и роли информации в жизни человека, государства, мирового сообщества, так и правовой концепции самой информации[137].

[136] См. подробнее: Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; ИНФРА-М, 2016.

[137] См.: Киберпространство БРИКС: правовое измерение: монография / И. И. Шувалов, Т. Я. Хабриева, Фэн Цзинжу и др.; отв. ред. Дэн Руйпин, Т. Я. Хабриева; сост. Жун Фу, Н. М. Бевеликова. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2017. С. 18–19.

В то же время усиление роли информации можно рассматривать не только как вызов, но и как возможность для повышения качества правоприменения. Осознавая это, правительства всех стран все активнее внедряют информационные системы как инструменты повышения транспорентности в государственном управлении[138]. Существует мнение, что информационные системы могут внести существенный вклад в борьбу с коррупцией. Облегчая обмен информацией между правительственными учреждениями, между правительством и гражданами, а также между гражданами, новые технологии могут способствовать прозрачности, подотчетности и гражданскому участию в противодействии коррупции[139].

Исходя из данной позиции на законодательном уровне, Федеральным законом № 132-ФЗ была введена такая мера профилактики и противодействия коррупционным правонарушениям, как внесение государственных и муниципальных служащих в реестр лиц, уволенных со службы в связи с утратой доверия. В частности, Федеральный закон № 273-ФЗ дополнен новой ст. 15 «Реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия»[140]. Также были внесены в ряд законодательных актов изменения, предписывающие работодателям включать в новый реестр сведения об увольнении тех работников, которые дискредитировали себя посредством совершения коррупционных правонарушений.

Спустя полгода был принят Федеральный закон № 423-ФЗ, основные положения которого направлены на совершенствование государственной гражданской службы путем введения в систему государственного управления «федеральной государственной информационной системы в области государственной службы». Данная информационная система позволяет сделать государственную

---

138 Technology Development and Platform Enhancements for Successful Global E-Government Design, Chapter: 10, Publisher: Hershey, PA: Information Science Reference, Editors: Kelvin J. Bwalya. P. 185.

139 Chêne, M. 2012. 'Use of Mobile Phones to Detect and Deter Corruption', U4 Expert Answer. Bergen: Chr. Michelsen Institute // URL: http://www.u4.no/publications/use-ofmobile-phones-to-detect-and-deter-corruption/

140 См. подробнее: Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный) / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2018. С. 536.

гражданскую службу более прозрачной, а поступление на нее открытым для более широких слоев населения. Одновременно с этим упрощается работа кадровых служб федеральных органов исполнительной власти. Статьей 3 Федерального закона № 423-ФЗ была установлена новая редакция ст. 15 Федерального закона № 273-ФЗ. Кроме того, Федеральным законом № 132-ФЗ[141] в ряд законодательных актов внесены соответствующие изменения, предписывающие работодателям включать в новый реестр сведения об увольнении тех работников, которые дискредитировали себя указанными проступками.

Основная идея ст. 15 Федерального закона № 273-ФЗ состоит в создании для органов и организаций единого информационного ресурса, содержащего сведения о лицах, уволенных в связи с утратой доверия.

Применение реестров в целях улучшения качества государственного управления не уникальное явление. В частности, в отечественном законодательстве, регулирующем вопросы государственных и муниципальных закупок, устанавливаются реестры недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и недобросовестных подрядных организаций, позволяющих ограничить доступ к заключению договоров в случае победы в конкурсах поставщикам, исполнителям и подрядчикам, которые уклоняются либо некачественно выполняют свои обязательства по государственным контрактам.

В другом случае реестры и перечни могут использоваться и для более серьезных задач по обеспечению национальной безопасности. В частности, «перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму» обеспечивает ограничение доступа к финансовым операциям лицам, причастным к экстремистской деятельности или терроризму. Предусмотренные федеральным законодательством в сфере противодействия отмыванию денежных средств реестры и открытые перечни довольно часто используются для информирования профессиональных участников финансового рынка

[141] См.: Федеральный закон от 1 июля 2017 г. № 132-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации 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 правонарушений» // СЗ РФ. 2017. № 27. Ст. 3929.

о лицах, в отношении которых применены ограничения, а также для установления списков профессиональных участников финансового рынка в целях осуществления контроля за ними и их клиентами.

В то же время в ряде случаев реестры могут использоваться и в позитивных целях, в частности для улучшения рыночной конъюнктуры и борьбы с монополизацией рынка. Ярким примером здесь является единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства, который позволяет облегчить данным субъектам доступ к налоговым льготам и государственным закупкам[142].

Так, реестр в сфере ПОД/ФТ используются в Соединенных Штатах Америки, в европейских странах и ряде иных государств. Помимо этого, зарубежные государства активно развивают данную технологию. В частности, 8 января 2021 г. в США был введен новый федеральный реестр «бенефициарных» владельцев компаний[143], который направлен на противодействие компаниям, скрывающим истинных владельцев компаний посредством ограничений возможных банковских услуг и дополнительного надзора со стороны надзорных органов, а также используется следственными органами при расследовании уголовных дел, связанных с получением денежных средств. Аналогичный реестр с 2016 г. также используется в Соединенном Королевстве[144].

Во всех указанных случаях реестры не являются самостоятельными правовыми механизмами, а выполняют роль информационного инструмента, необходимого для качественной правореализации законодательных предписаний, информирования правоприменителя о наличии у лица тех или иных ограничений или привилегий.

Основная идея введения в Российской Федерации реестра лиц состоит в том, что помимо наличия соответствующей записи в трудовых книжках лиц, уволенных в связи с утратой доверия, необходимо создать единую базу данных, содержащую сведения об указанных лицах, что затруднит сокрытие последними информации об увольнении в связи с утратой доверия. Наряду с этим опасение попасть в реестр

---

142 URL: https://kontur.ru/articles/4480

143 URL: https://www.thomsonreuters.com/en-us/posts/government/anti-money-laundering-legislation/

144 URL: https://www.gov.uk/guidance/people-with-significant-control-pscs

лиц, уволенных по указанной причине, должно дополнительно мотивировать чиновников к соблюдению законов.

Рассмотрение природы реестра особенно актуально из-за того, что количество служащих, уволенных в связи с утратой доверия за коррупцию, за последние годы выросло в России в несколько раз. Если в 2016 г. это стало основанием для увольнения 383 чиновников, то в 2019 г. уже 1 150[145], а в 2020 г. — 516 человек.

Положение о реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения, утвержденное постановлением Правительства РФ от 5 марта 2018 г. № 228 «О реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия», определяет порядок включения (исключения) сведений о таком лице, в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия. Реестр размещается в открытом доступе на официальном сайте[146]. Ведение реестра лиц осуществляется с учетом требований законодательства Российской Федерации о государственной и иной охраняемой законом тайне, о защите персональных данных в условиях, обеспечивающих предотвращение несанкционированного доступа к реестру.

К сведениям о применении взыскания в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения к лицу, подлежащему включению в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия, относятся фамилия, имя и отчество лица, наименование органа (организации), в котором данное лицо замещало должность, его должность, положение нормативного правового акта, требования которого были нарушены и которое послужило основанием для увольнения (освобождения от должности), дата соответствующего акта о применении взыскания в виде увольнения (освобождения от должности) и дата размещения информации на официальном сайте единой системы. Постановлением Правительства РФ от 5 марта 2018 г. № 228 определен также закрытый перечень оснований, по которым сведения подлежат исключению из реестра.

---

[145] См. подробнее: Краснов рассказал об увольнении в 2019 г. более тысячи чиновников в связи с утратой доверия // Коммерсантъ. 2020. Сентябрь (URL: https://www.kommersant.ru/doc/4484409)/

[146] URL: http://gossluzhba.gov.ru/reestr

Сведения о применении к лицу взыскания в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения, за исключением сведений, составляющих государственную тайну, подлежат включению в реестр лиц сроком на пять лет с момента принятия акта, явившегося основанием для включения в реестр[147].

Вместе с тем в юридической науке и практике встает вопрос: какова же юридическая природа реестра лиц? Однозначного ответа на этот вопрос нет, в связи с чем неясны правовые последствия внесения лиц в соответствующий реестр.

С одной стороны, реестр позволяет кадровым службам государственных органов получать информацию о соблюдении претендентами требований законодательства о противодействии коррупции, не допускать на государственную или муниципальную службу лиц, уволенных в связи с утратой доверия. В ряде случаев внесение лица в реестр является для него препятствием для осуществления некоторых видов деятельности. Так, в соответствии с п. 2 ч. 1.1 ст. 5 Федерального закона № 172-ФЗ[148] не допускается проведение независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) гражданами, сведения о применении к которым взыскания в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения включены в реестр лиц.

С другой стороны, следует согласиться с рядом авторов, что реестр лиц в основном носит информационный, предупредительный характер. Это проистекает из цели создания реестра — информирование потенциальных новых работодателей бывшего государственного и муниципального служащего о совершении им коррупционного правонарушения по предыдущему месту работы[149]. Создание реестра лиц способствует получению кадровыми работниками достоверной информации о соблюдении антикоррупционного законодательства

147 См.: Статья 15 Федерального закона № 273-ФЗ.

148 СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

149 См.: Пресняков М. В., Чаннов С. Е. Реестр лиц, уволенных с государственной и муниципальной службы в связи с утратой доверия: вопросы эффективности // Журнал российского права. 2020. № 10. С. 168–183.

кандидатом, претендующим на государственную и муниципальную службу.

Однако увольнение по рассматриваемому основанию осуществляется в связи с утратой доверия к работнику со стороны конкретного представителя нанимателя — должностного лица, имеющего право принимать решение об увольнении (п. 10 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 79-ФЗ), что не является для данного работника препятствием для вступления в новые трудовые отношения в сфере государственной гражданской и муниципальной службы. Это вытекает из ст. 59.2, 59.3 Федерального закона № 79-ФЗ. Статья 16 данного Федерального закона содержит исчерпывающий перечень оснований для отказа в допуске к участию в конкурсе. Такое основание, как внесение в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия, там не значится.

Таким образом, законодательство содержит основания для включения в реестр лиц и правила его ведения, но не закрепляет правовых последствиях такого включения. И здесь согласимся с мнением авторов, отмечающих, что включение бывшего гражданского служащего в данный реестр «не несет в себе никаких запретительных мер для внесенных в него лиц вновь участвовать в конкурсном отборе на замещение вакантных должностей государственной службы. Данная норма не ограничивает доступ к государственной службе и, следовательно, является декларативной»[150].

Полагаем, что такая ситуация сложилась в свете недостатка научных разработок, позволяющих спрогнозировать возможные последствия введения исследуемого реестра, учесть риски. Юридическое прогнозирование, объектами которого являются предмет правового регулирования, статус субъектов права и их взаимоотношений, процедуры принятия комплексных решений, правовые риски, позволяет предсказать последствия от возможных последствий действия норм права, преодолеть юридические коллизии и конфликты и тем самым повысить эффективность принимаемых управленческих усмотрений, направленных на решение комплексных задач в масштабах страны.

---

[150] Гончарук Н. С. Изменения Федерального закона № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» в части усиления административно-правовых мер противодействия коррупции в органах государственной власти // Безопасность бизнеса. 2019. № 1. С. 51.

Представляются обоснованными в рамках научных исследований проведение анализа и оценки предупреждения таких рисков, как искажение правовой истинности, правового регулирования юридических коллизий, недооценка социальных актов, игнорирование реального правоприменения. Пока же наблюдается «разрыв» в создании соответствующих институтов и их обеспечения научными разработками и решениями[151].

Таким образом, масштабная цифровизация охватила и сферу государственного управления. Однако на примере реестра лиц мы видим, что еще имеются недостатки в организации и функционировании управленческих структур, в том числе низкое качество решений и действий. Существует разрыв между целями, действиями и результатами. С одной стороны, реестр выступает в качестве своего рода дополнительного стимула для чиновников к соблюдению антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей, играет превентивную роль в борьбе с коррупцией. Однако необходимо более четко обозначить его правовую природу для понимания того, какие последствия возникнут для лиц, включенных в реестр. Информирующей функции реестра явно недостаточно для обеспечения его предупредительной функции. Представляется, что использование реестра лиц, уволенных в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения, станет более эффективным в случае, если внесение в такой реестр лица будет сопровождаться лишением его права занимать должности государственной и муниципальной службы в течение определенного срока. Уточнение правовой природы реестра позволит устранить правовую неопределенность, связанную с его введением в правовую систему Российской Федерации и с функционированием.

До последнего времени для государственного или муниципального служащего, совершившего коррупционное правонарушение с юридическими и фактическими последствиями, увольнение в связи с утратой доверия ничем не отличалось от обычного увольнения. При этом законодательство никак не препятствовало такому служащему сразу

[151] См. подробнее: Тихомиров Ю. А. Юридическое прогнозирование: науч.-практ. пособие / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М., 2018. С. 39.

после увольнения вновь поступить на службу (на практике такие случаи бывали), что во многом выхолащивало смысл увольнения в связи с утратой доверия. Сегодня лица, совершившие коррупционные правонарушения, благодаря наличию реестра не смогут скрыть негативные факты своей биографии.

В средствах массовой информации такой реестр уже назвали онлайн-версией «доски позора»[152].

Реестр лиц ведется и размещается в единой информационной системе управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»[153]. Уполномоченным органом по обеспечению технического функционирования данной единой системы и выполняющим функции ее оператора является Минкомсвязь.

В результате проведенного анализа информации, представленной в общероссийском реестре лиц, в котором по состоянию на 29 марта 2021 г.насчитывалось 2 601 человек[154], были получены следующие данные, характеризующие субъектный состав уволенных, их пропорциональное распределение по федеральным округам и субъектам Российской Федерации, а также по правовым основаниям увольнения в связи с утратой доверия:

1. *Соотношение мужчин и женщин, уволенных за утрату доверия.* Гендерная пропорция лиц, уволенных за утрату доверия, составляет 70,65 % мужчины и 29,35 % женщины соответственно (см. рис. 1).
2. *Должности, занимаемые лицами, уволенными за утрату доверия*. Сравнение проводилось по следующим категориям — депутаты различных уровней, военнослужащие и работники органов системы Министерства обороны РФ; государственные гражданские служащие; муниципальные служащие; сотрудники органов

[152] URL: http://www.bishelp.ru/svoe-delo/dlya-chinovnikov-vzyatochnikov-poyavitsya-onlayn-doska-pozora

[153] См.: Постановление Правительства РФ от 3 марта 2017 г. № 256 «О федеральной государственной информационной системе «Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

[154] URL: http://gossluzhba.gov.ru/reestr

МВД РФ; сотрудники органов Росгвардии РФ; сотрудники органов ФСИН РФ; сотрудники органов ФССП РФ и иные лица.

Рис. 1. **Соотношение мужчин и женщин, уволенных за утрату доверия**

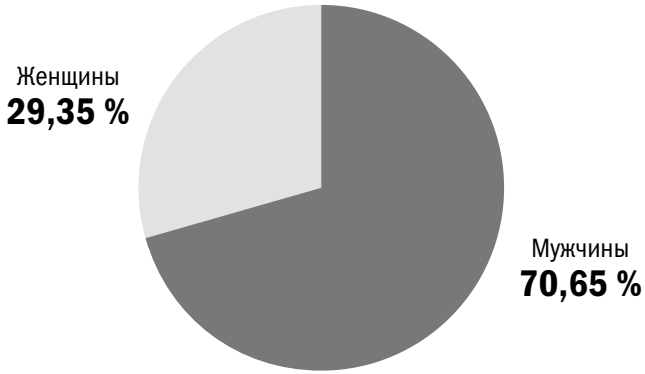
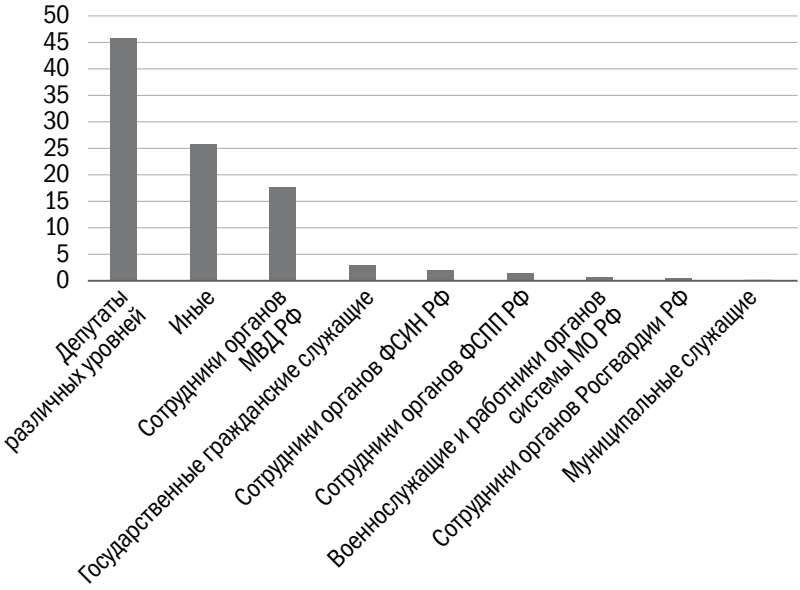


Рис. 2. **Место работы лиц, уволенных за утрату доверия**



Максимальные значения получены в категории депутаты различных уровней (46,29 %) и сотрудники органов МВД РФ (17,92 %), а минимальные — сотрудники Росгвардии РФ (0,88 %) и муниципальные служащие (0,42 %) (см. рис. 2).

3. *Депутаты, уволенные в связи с утратой доверия.* Были исследованы следующие уровни депутатов — депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ, депутаты законодательных собраний субъектов Российской Федерации и депутаты муниципальных собраний. В реестре содержатся записи о депутатах Государственной Думы Федерального Собрания РФ — 0 записей (0 %), о депутатах законодательных собраний субъектов Российской Федерации — 3 записи (0,25 %), о депутатах муниципальных собраний различных уровней (например, сельское поселение, сельский совет, районный совет народных депутатов, комитет местного самоуправления и др.) — 1201 запись (99,75 %).

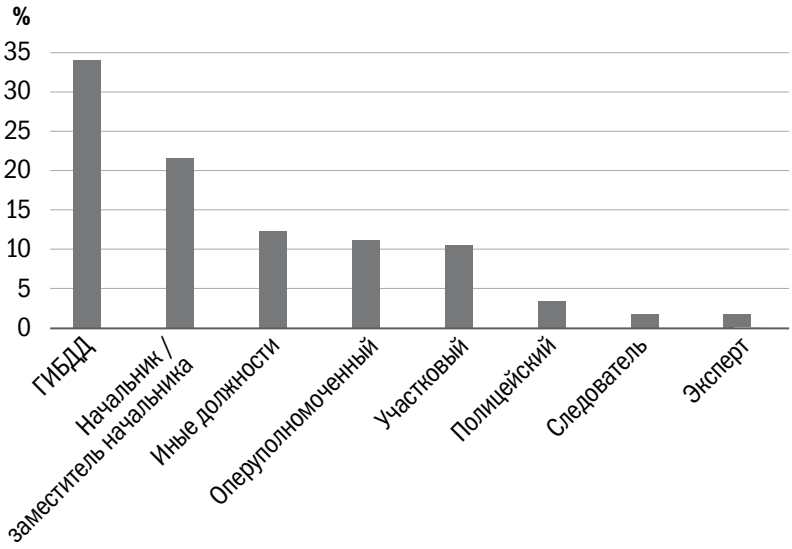
Рис. 3. **Депутаты, уволенные в связи с утратой доверия**



4. *Должности лиц, уволенных в связи с утратой доверия, в системе органов МВД.* Сравнение проводилось по следующим группам должностей: начальник/заместитель начальника ГИБДД, оперуполномоченный, участковый, полицейский, следователь,

эксперт, иные должности. Максимальное количество должностей в системе органов МВД выявлено в группах: сотрудники ГИБДД (34,55 %), начальник/заместитель начальника (21,89 %), иные должности (12,45 %), а минимальные значения — в группах: полицейский[155] (3,43 %), следователь (2,15 %) и эксперт (2,15 %) (см. рис. 4).

Рис. 4. **Должности лиц, уволенных в связи с утратой доверия, в системе органов МВД РФ**

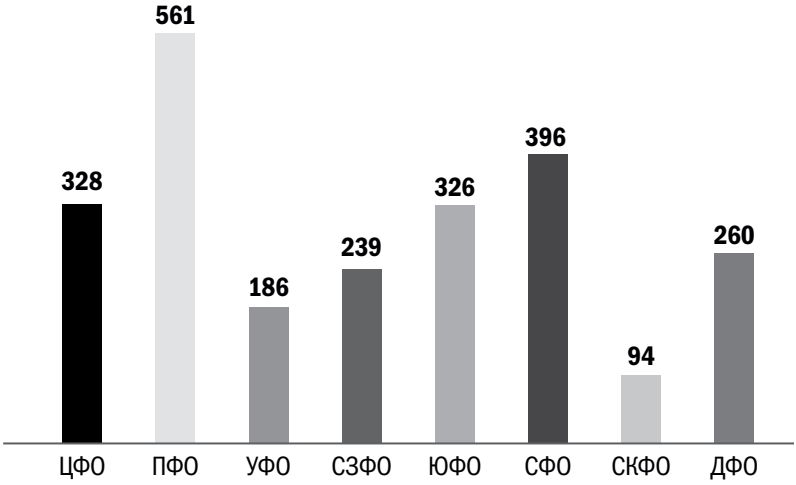


5. *Количество лиц, уволенных за утрату доверия по федеральным округам Российской Федерации.* Максимальное количество лиц, уволенных за утрату доверия выявлено в Приволжском федеральном округе (561 чел.), а минимальное — в Северо-Кавказском федеральном округе (94 чел.). Среднее (медианное)

[155] Например, полицейский (водитель) взвода отдельной роты Патрульно-постовой службы отдела полиции; полицейский отделения патрульно-постовой службы полиции, полицейский (кинолог), полицейский поста внутренней охраны изолятора временного содержания подозреваемых и обвиняемых.

значение количества лиц, уволенных за утрату доверия по федеральным округам Российской Федерации, составило 299 человек (см. рис. 5).

Рис. 4. **Количество лиц, уволенных в связи с утратой доверия, по Федеральным округам**



6. *Соотношение количества лиц, уволенных за утрату доверия, по субъектам Российской Федерации.* Среди субъектов Российской Федерации максимальный относительный показатель лиц, уволенных за утрату доверия, зафиксирован в областях (54,23 %), на втором месте — республики (22,89 %), а минимальный показатель — в автономной области (0,26 %) (см. рис. 6).
7. *Субъекты Российской Федерации с наибольшим числом лиц, уволенных за утрату доверия.* В результате исследования были выявлены следующие субъекты Российской Федерации с наибольшим числом лиц, уволенных за утрату доверия (приведены первые 10 субъектов Российской Федерации по убыванию):
   - — Омская область (6,98 %);
   - — Краснодарский край (4,48 %);
   - — Республика Башкортостан (4,1 %);

— Свердловская область (4,02 %);
— Воронежская область (3,72 %);
— Пермский край (3,68 %);
— Красноярский край (3,55 %;
— Республика Чувашия (3,55 %);
— Забайкальский край (3,13 %).

Рис. 6. **Соотношение количества лиц, уволенных в связи с утратой доверия, по видам субъектов Российской Федерации**



Субъекты Российской Федерации с наименьшим числом лиц, уволенных за утрату доверия (приведены последние 10 субъектов Российской Федерации по возрастанию):

— Республика Алтай (0 %);
— Курганская область (0,08 %);
— Брянская область (0,13 %);
— Карачаево-Черкесская Республика (0,13 %);
— Северная Осетия — Алания (0,13 %);
— Чукотский автономный округ (0,13 %);
— г. Москва (0,17 %);

— Липецкая область (0,17 %);
— Республика Коми (0,17 %);
— Республика Мордовия (0,17 %).

8. Правовые основания увольнения за утрату доверия. В результате анализа были выделены виды правовых актов, которые указаны в графе «Основание» реестра (см. рис. 7):

Рис. 7. **Виды правовых актов, которые указаны в графе «Основание» реестра**



– 19 федеральных законов Российской Федерации — № 273-ФЗ, № 79-ФЗ, № 342-ФЗ, № 25-ФЗ, ТК РФ (п. 7.1 ч. 1 ст. 81; ст. 349.1; ст. 349.2), № 53-ФЗ, № 3-ФЗ, № 230-ФЗ, № 141-ФЗ, № 76-ФЗ, № 114-ФЗ, № 328-ФЗ, № 184-ФЗ, № 197-ФЗ, № 323-ФЗ, № 84-ФЗ, № 2202–1, № 174-ФЗ;

— пять указов Президента РФ — от 16 сентября 1999 г. № 1237 «Вопросы прохождения военной службы»; от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»; от 18 мая 2009 г. № 559 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»; от 2 апреля 2013 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»; от 17 апреля 2020 г. № 272 «О предоставлении сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера за отчетный период с 1 января по 31 декабря 2019 г.»;
— одно постановление Правительства РФ — от 5 июля 2013 г. № 568 «О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции»;
— шесть правовых актов федеральных органов исполнительной власти — приказы МЧС России от 15 апреля 2013 г. № 252 «О работниках, замещающих отдельные должности на основании трудового договора в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед МЧС России, и гражданах, претендующих на замещение таких должностей»; от 21 ноября 2013 г. № 745 «Об утверждении Порядка представления гражданами, претендующими на замещение должностей в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведений о доходах, расходах, об имуществе

и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей и работниками, замещающими эти должности»; приказы МВД России от 14 декабря 2016 г. № 838 «О порядке представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера 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», от 19 апреля 2010 г. № 293 «Об утверждении Порядка уведомления в системе МВД России о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений»; приказ ФТС России от 18 января 2010 г. № 57 «Об утверждении Порядка уведомления должностными лицами таможенных органов начальников таможенных органов о фактах обращения в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений и организации проверок поступающих уведомлений» и от 21 марта 2016 № 537 «Об утверждении Порядка уведомления представителя нанимателя федеральными государственными служащими таможенных органов Российской Федерации, представительств (представителями) таможенной службы Российской Федерации в иностранных государствах, учреждений, находящихся в ведении ФТС России, о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения»;

– 1 постановление Совета судей РФ от 27 апреля 2006 г. № 156 «Об утверждении правил поведения работников аппарата судов»;
– 26 законов субъектов Российской Федерации — Закон Тамбовской области от 26 июля 2017 г. № 124-З «О представлении гражданами, претендующими на замещение отдельных муниципальных должностей в Тамбовской области, должности 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»; Закон Омской области от 22 марта 2018 г. № 2060-ОЗ «О представлении отдельными категориями лиц сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и проверке достоверности и полноты данных сведений»; Закон Республики Бурятия от 16 марта 2009 г. № 701-IV «О противодействии коррупции в Республике Бурятия»; Закон Забайкальского края от 25 июля 2008 г. № 18-ЗЗК «О противодействии коррупции в Забайкальском крае»; Закон 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»; Закон Тульской области от 29 мая 2017 г. № 36-ЗТО «О порядке представления гражданами, претендующими на замещение муниципальной должности, и лицами, замещающими муниципальные должности, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и порядке проверки достоверности и полноты указанных сведений»; Закон Республики Коми от 29 сентября 2008 г. № 82-РЗ «О противодействии коррупции в Республике Коми»; Закон Саратовской области от 2 августа 2017 г. № 66-ЗСО «О порядке представления гражданами, претендующими на замещение муниципальной должности, должности главы местной администрации по контракту, и лицами, замещающими муниципальные должности, должности глав местных администраций по контракту, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации

о противодействии коррупции, и проверки достоверности и полноты таких сведений»; Закон Калининградской области от 19 декабря 2017 г. № 136 «О порядке представления лицами, замещающими муниципальные должности, отдельные должности муниципальной службы, и гражданами, претендующими на замещение указанных должностей, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и порядке проверки достоверности и полноты таких сведений» (приложение № 1 к указанному Закону); Закон Астраханской области от 28 мая 2008 г. № 23/2008–ОЗ «О противодействии коррупции в Астраханской области»; Закон Свердловской области от 20 февраля 2009 г. № 2-ОЗ «О противодействии коррупции в Свердловской области; «Закон Мурманской области от 26 октября 2007 г. № 898–01-ЗМО «О противодействии коррупции в Мурманской области»; Закон Оренбургской области от 4 сентября 1996 г. «О статусе депутата представительного органа муниципального образования в Оренбургской области»; Закон Рязанской области от 1 августа 2013 г. № 40-ОЗ «Об уполномоченном по защите прав предпринимателей в Рязанской области»; Закон Нижегородской области от 7 марта 2008 г. № 20-З «О противодействии коррупции в Нижегородской области»; Закон Ярославской области от 9 июля 2009 г. № 40-з «О мерах по противодействию коррупции в Ярославской области»; Закон Мурманской области от 29 июня 2007 г. № 860–01-ЗМО «О муниципальной службе в Мурманской области»; Закон Владимирской области от 10 ноября 2008 г. № 181-ОЗ «О противодействии коррупции во Владимирской области»; Закон Республики Дагестан от 12 октября 2005 г. № 32 «О государственной гражданской службе Республики Дагестан»; Закон Республики Адыгея от 8 апреля 2008 г. № 166 «О муниципальной службе в Республике Адыгея»; Закон Приморского края от 4 июня 2007 г. № 82-КЗ «О муниципальной службе

в Приморском крае»; Закон Приморского края от 7 июня 2012 г. № 51-КЗ «О государственной гражданской службе Приморского края»; Закон Камчатского края от 4 мая 2008 г. № 59 «О муниципальных должностях в Камчатском крае»; Закон Камчатского края от 16 декабря 2009 г. № 380 «О представлении сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лицами, замещающими государственные должности Камчатского края, и иными лицами»; Закон Ставропольского края от 29 декабря 2006 г. № 98-кз «О статусе лиц, замещающих государственные должности Ставропольского края»; Закон Санкт-Петербурга от 17 января 2018 г. № 7–3 «О представлении гражданами, претендующими на замещение муниципальной должности в Санкт-Петербурге, должности главы местной администрации по контракту, и лицами, замещающими муниципальные должности в Санкт-Петербурге, должность главы местной администрации по контракту, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера Губернатору Санкт-Петербурга».

9. *Законы субъектов Российской Федерации, которые упоминаются в качестве оснований увольнения за утрату доверия*. Проведенный анализ данных, содержащихся в реестре, позволил законы субъектов Российской Федерации по предмету правового регулирования классифицировать на три группы (см. рис. 9.1) и указать частоту применения данных нормативных правовых актов в качестве оснований увольнения за утрату доверия (см. рис. 9.2):
   - 11 законов субъектов Российской Федерации о лицах, замещающих (занимающих) муниципальные должности, о муниципальной службе, о статусе депутата представительного органа муниципального образования[156] — (были применены в 80 случаях увольнения);

[156] См.: Закон Приморского края от 4 июня 2007 г. № 82-КЗ «О муниципальной службе в Приморском крае».

Рис. 9.1. **Законы субъектов Российской Федерации, которые упоминаются в качестве оснований увольнения за утрату доверия**

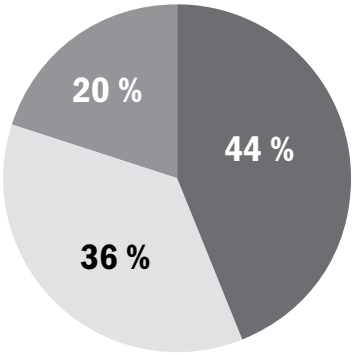
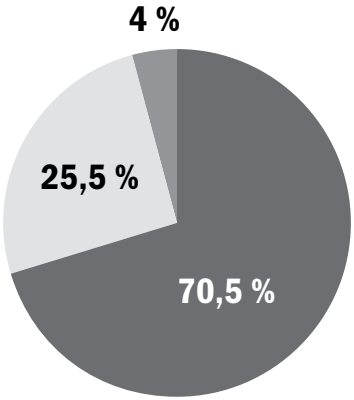


Рис. 9.2. **Законы субъектов Российской Федерации, указанные в качестве оснований увольнения за утрату доверия**



— девять законов субъектов Российской Федерации о противодействии коррупции[157] — (были применены в 29 случаях увольнения);

[157] См.: Закон Забайкальского края от 25 июля 2008 г. № 18-ЗЗК «О противодействии коррупции в Забайкальском крае».

— пять законов субъектов Российской Федерации о лицах, замещающих (занимающих) государственные должности субъектов Российской Федерации, о государственной гражданской службе субъектов Российской Федерации[158] — (были применены в пяти случаях увольнения).

Полученные авторами новые данные по лицам, уволенным в связи с утратой доверия, представлены в параграфе, в том числе в виде инфографики. Они позволили сформировать цельную картину правоприменительной практики рассматриваемого правового субинститута в масштабе страны по федеральным округам, а также по субъектам Российской Федерации, выделить личностные и должностные особенности уволенных за утрату доверия, разработать типологию правовых оснований увольнения лиц с учетом разноуровневого характера применяемого законодательства (федеральные законы Российской Федерации; указы Президента Российской Федерации; постановления Правительства Российской Федерации; правовые акты федеральных органов исполнительной власти, законы субъектов Российской Федерации).

Полагаем, что результаты проведенного исследования и разработанная методология анализа данных, содержащихся в реестре, могут стать основой для создания системы мониторинга эффективности применяемых мер профилактики коррупционных правонарушений, работы соответствующих подразделений федеральных органов исполнительной власти, государственных органов субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления.

[158] См.: Закон Ставропольского края от 29 декабря 2006 г. № 98-кз «О статусе лиц, замещающих государственные должности Ставропольского края».

6

ПРЕКРАЩЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ ПО ОТРИЦАТЕЛЬНЫМ МОТИВАМ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ ГОСУДАРСТВ — УЧАСТНИКОВ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

Актуальность сравнительно-правового обзора моделей правового регулирования мер противодействия угрозам безопасности в государствах, правовые традиции которых исторически генерированы тождественностью многих правовых институтов, бесспорна. Как подчеркивается в Концепции внешней политики Российской Федерации[159], в современном мире стремительно растет уровень, расширяется характер и география глобальных угроз с трансграничной природой, одной из которых является коррупция. Эффективное, отвечающее реалиям времени противодействие этому виду транснациональной преступности играет ключевую роль в интеграционном процессе в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС). В свою очередь, гармонизации антикоррупционного законодательства на евразийском

[159] См.: Указ Президента РФ от 30 ноября 2016 г. № 640 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

континенте активно способствует усиление научной составляющей в данной области правового регулирования[160].

Сегодня в юрисдикциях некоторых государств — участников интеграционной площадки ЕАЭС (в частности, Республики Казахстан и Кыргызской Республики) вектор новаций в этой сфере направлен не столько на формирование института прекращения полномочий государственных служащих по отрицательным мотивам, сколько на его трансверсальную трансформацию и, таким образом, на придание ему междисциплинарного характера. В нормативных правовых актах, регулирующих общественные отношения в различных сферах прохождения государственной службы, основания увольнения должностного лица по отрицательным мотивам стали корреспондироваться не только с утратой доверия в связи с совершением коррупционных правонарушений и (или) конфликтом интересов. Прекращение трудовых отношений государственных служащих по отрицательным основаниям может быть вызвано и иными мотивами, несовместимыми с профессиональной деятельностью, включая незаконный прием на работу, попустительство и покровительство в отношении совершения уголовных правонарушений со стороны подчиненных лиц. В любом случае независимо от причины возникновения отрицательного мотива сведения о лицах, уволенных с государственной службы по данному основанию, включаются в специально сформированную для этих целей единую автоматизированную базу данных (учет, реестр).

Успешный и ценный опыт правового регулирования оснований прекращения полномочий государственных служащих и негативные последствия для бывшего должностного лица от применения таких оснований имеется в *Республике Казахстан* — государстве-партнере Российской Федерации не только по региональному интеграционному объединению ЕАЭС, но и в рамках иных диалоговых площадок евразийской интеграции — СНГ, ШОС И ОДКБ. В этом государстве роль базового нормативного правового акта в данной сфере отведена Закону от 23 ноября 2015 г. № 416-V ЗРК «О государственной

[160] См. подробнее: Хабриева Т. Я. Участие научного сообщества России в национальной антиотмывочной системе // Финансовая безопасность. 2019. № 24. С. 10.

службе Республики Казахстан» (далее — Закон Республики Казахстан о государственной службе)[161], который содержит запрет поступления на государственную службу для лиц, уволенных по отрицательным мотивам из судов, с воинской службы, из правоохранительных и специальных государственных органов. Также данный Закон не допускает к занятию вне конкурсного отбора административных государственных должностей корпуса «Б»[162] прекративших полномочия по отрицательным мотивам судей, международных и политических служащих[163].

К отрицательным основаниям прекращения государственной службы относится не только совершение административными государственными служащими коррупционных правонарушений, преступлений или проступков, дискредитирующих государственную службу. Это основание увольнения может вменяться при несоблюдении иных обязанностей и ограничений, установленных законодательством о государственной службе. Закон Республики Казахстан о государственной службе[164] в их числе называет представление при поступлении на государственную службу фальсифицированных документов либо фиктивных сведений о доходах и имуществе. Отрицательными основаниями увольнения административного государственного служащего считается также прекращение органом уголовного преследования (судом) уголовного дела о коррупционном преступлении и о преступлении, совершенном в составе преступной группы, по нереабилитрующим основаниям в порядке, предусмотренном Уголовно-процессуальным кодексом Республики Казахстан от 4 июля 2014 г. № 231-V ЗРК[165] (далее — УПК Республики Казахстан). Нереабилитирующими основаниями являются акт амнистии, истечение срока давности привлечения к уголовной ответственности, совершение

---

161 URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000416

162 В корпус «Б» входят административные государственные должности, не включенные в административные государственные должности управленческого уровня корпуса «А» (см.: п. 3 ст. 1 Закона Республики Казахстан о государственной службе).

163 См.: Пункты 2, 3 ч. 3 ст. 15, п. 14 ч. 3 ст. 16 Закона Республики Казахстан о государственной службе.

164 См.: Часть 3 (во взаимосвязи с ч. 1) ст. 61 Закона Республики Казахстан о государственной службе.

165 URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000231

преступления в состоянии невменяемости и смерть лица[166]. Нереабилитирующий характер имеют и основания прекращения уголовного дела при освобождении от уголовной ответственности[167], в том числе в связи с установлением привилегированных обстоятельств освобождения от ответственности за отдельные виды должностных преступлений[168].

Формулирование запретов на занятие должностей государственной службы в связи с увольнением по тому либо иному из вышеприведенных отрицательных мотивов осуществляется в иных законах, актах Президента, Правительства и ведомственных документах Республики Казахстан. Подобные запреты содержит, например, Трудовой кодекс Республики Казахстан от 23 ноября 2015 г. № 414-V ЗР ТК Республики Казахстан[169]. Так, препятствием для занятия должностей гражданской службы[170] и в субъектах квазигосударственного сектора[171] является совершение коррупционного правонарушения, исключающее дальнейшее исполнение профессиональных обязанностей в связи со вступившим в законную силу обвинительным судебным актом. Еще одно требование содержится в ч. 3 ст. 32 ТК Республики Казахстан, согласно которому лица, поступающие на гражданскую службу или на работу в субъекты квазигосударственного сектора, обязаны представить справку о наличии либо отсутствии сведений о совершении коррупционного преступления.

Институт прекращения служебных полномочий по отрицательным мотивам охватывает широкий спектр субъектов. Наряду с государственными служащими (должностными и приравненными к ним лицами, судьями, сотрудниками правоохранительной службы, иных специальных государственных органов и военнослужащими) данный институт распространяется на лиц, замещающих должности в органах принудительного исполнения судебных актов. Например, Закон

166 См.: Пункты 3, 4, 9, 10, 12 ч. 1 ст. 35 УПК Республики Казахстан.

167 См.: Статьи 65–68 Уголовного кодекса Республики Казахстан от 3 июля 2014 г. № 226-V ЗРК // URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000226#z276

168 См.: Статья 36 УПК Республики Казахстан; примечания к ст. 441, 442, 444–447, 453 УК Республики Казахстан.

169 URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000414

170 См.: Пункт 4 ст. 139 ТК Республики Казахстан.

171 См.: Пункт 2 ч. 2 ст. 26, п. 2 ч. 1–1 ст. 52, подп. 1 п. 12 ст. 53 ТК Республики Казахстан.

Республики Казахстан от 2 апреля 2010 г. № 261-IV ЗРК «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей»[172] запрещает лицам, прекратившим по отрицательным мотивам служебную деятельность (в сфере государственной, воинской и правоохранительной службы, в суде и органах юстиции), занимать должности государственного или частного судебного исполнителя, помощника или стажера частного судебного исполнителя.

В Кодексе Республики Казахстан от 7 июля 2020 г. № 360-VI ЗРК «О здоровье и системе здравоохранения» (далее — Кодекс Республики Казахстан о здоровье)[173] имеются запреты на вовлечение лиц, прекративших служебную деятельность по отрицательным мотивам, в осуществляемую общественными организациями правозащитную деятельность. В частности, ч. 2 ст. 186 Кодекса не разрешает тем лицам, с которыми государственная или воинская служба, служебные полномочия в правоохранительных и специальных государственных органах, судах или адвокатуре были прекращены по отрицательным основаниям, быть участниками Национального превентивного механизма.

Блок норм, касающихся правовых последствий прекращения государственной службы по отрицательным мотивам, представлен и в Законе Республики Казахстан от 6 января 2011 г. № 380-IV «О правоохранительной службе» (далее — Закон Республики Казахстан о правоохранительной службе)[174]. Прежде всего наличие (либо отсутствие) отрицательного мотива увольнения включено в общие условия поступления на правоохранительную службу. Например, в п. 9 ч. 2 ст. 6 данного Закона закреплено требование, согласно которому лицо, уволенное по отрицательным мотивам с государственной службы, из правоохранительных и специальных государственных органов, судов и органов юстиции, не принимается в ряды правоохранительной службы. Согласно ч. 3 ст. 7 того же Закона утрачивают право поступления на правоохранительную службу вне конкурсного отбора те лица, которые хотя и являлись сотрудниками правоохранительных

---

[172] См.: Часть 2 ст. 131, п. 4 ч. 2 ст. 140, ч. 1–1 ст. 156 Закона // URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z100000261_

[173] URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000360

[174] URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1100000380

органов, военнослужащими, депутатами парламента, политическими государственными служащими или судьями, но прекратили свои полномочия по отрицательным мотивам.

Относительно правовых последствий прекращения государственной службы по отрицательным мотивам Закон Республики Казахстан о правоохранительной службе имеет и иные предписания более частного характера, экстраполируемые со спецификой правоохранительной службы. Так, в п. 16 ч. 1 ст. 16 данного Закона определена обязанность представления декларации о доходах и имуществе для лиц, уволенных с правоохранительной службы по отрицательным мотивам, и их супругов в течение трех лет с момента такого увольнения. Сходная мера финансового контроля установлена в Законе Республики Казахстан от 18 ноября 2015 г. № 410-V ЗРК «О противодействии коррупции» (далее — Закон Республики Казахстан о противодействии коррупции)[175]. В частности, и лица, уволенные с государственной службы по отрицательным мотивам[176], и их супруги[177] должны представить декларацию о доходах и имуществе, находящемся не только на территории Республики Казахстан, но и за ее пределами.

В пункте 9 ч. 2 ст. 56 Закона Республики Казахстан о правоохранительной службе определяется, что отрицательным мотивом является привлечение сотрудника правоохранительного органа к дисциплинарному взысканию в виде увольнения с лишением специального звания или классного чина вследствие совершения серьезного дисциплинарного проступка, дискредитирующего правоохранительный орган. К проступкам подобного рода относятся коррупционное правонарушение либо деяние, пусть даже и не связанное с исполнением служебных обязанностей, но подрывающее имидж правоохранительной службы в глазах общественности (в частности, получившие публичный резонанс взаимоотношения между сотрудниками в нарушение уставных требований[178]). В целом закрепленная в законодательстве Республики Казахстан процедура применения к государственным служащим

[175] URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410

[176] См.: Часть 3 ст. 11 Закона Республики Казахстан о противодействии коррупции.

[177] См.: Часть 5 ст. 11 Закона Республики Казахстан о противодействии коррупции.

[178] См.: Борьба с коррупцией в правоохранительных органах за рубежом: монография / В. Ю. Артемов, И. С. Власов, Н. А. Голованова и др.; отв. ред. И. С. Власов,

за нарушение служебной дисциплины дисциплинарного взыскания в виде увольнения по отрицательным мотивам корреспондируется с практикой нашего государства в сфере наложения на государственных служащих дисциплинарного взыскания по соответствующему основанию — в связи с утратой доверия[179].

Наряду с изложенными общими положениями основания и порядок дисциплинарной ответственности за совершение проступков, дискредитирующих правоохранительную службу, регламентируются иными законами, актами Президента Республики Казахстан[180] и нормативными правовыми актами, принимаемыми в каждом правоохранительном органе[181] с учетом специфики его деятельности. Например, Закон Республики Казахстан от 13 февраля 2012 г. № 552-IV «О специальных государственных органах Республики Казахстан» (далее — Закон Республики Казахстан о специальных государственных органах)[182] среди отрицательных мотивов увольнения сотрудников органов национальной безопасности, внешней разведки и Службы государственной охраны отмечает: исполнение служебных обязанностей из корыстных побуждений; занятие предпринимательской деятельностью; совершение правонарушений, сопряженных с обслуживанием

С. П. Кубанцев. М.: ИНФРА-М; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2018. С. 212, 225–230, 318–331.

179 См.: Правовые основы противодействия коррупции: международные и национальные стандарты и инициативы: науч.-практ. пособие: в 2 т. Т. 1 / под общ. ред. Т. Я. Хабриевой, Р. А. Курбанова. М., 2019. С. 37, 268–274.

180 См., например: Этический кодекс государственных служащих Республики Казахстан (Правила служебной этики государственных служащих): Указ Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2015 г. № 153 «О мерах по дальнейшему совершенствованию этических норм и правил поведения государственных служащих Республики Казахстан» // URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1500000153; Указ Президента Республики Казахстан от 16 марта 2016 г. № 211 «О некоторых вопросах реализации кадровой политики в правоохранительных органах Республики Казахстан» // URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1600000211

181 См., например: Приказ Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции от 21 октября 2016 г. № 18 «О некоторых вопросах реализации кадровой политики в Национальном бюро по противодействию коррупции (Антикоррупционной службе) Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции» (зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 24 ноября 2016 г. № 14450) // URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1600014450

182 URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1200000552#z553

денежных средств или государственного имущества; нарушения режима секретности; прогулы[183].

Приведенный перечень отрицательных мотивов увольнения сотрудников специальных государственных органов не является исчерпывающим. Согласно п. 10, 14 ст. 51 Закона Республики Казахстан о специальных государственных органах отрицательными мотивами прекращения государственной службы могут являться и иные случаи, определенные, в частности, ТК Республики Казахстан, законами Республики Казахстан о государственной службе[184] и о противодействии коррупции[185].

Закон Республики Казахстан от 16 февраля 2012 г. № 561-IV ЗРК «О воинской службе и статусе военнослужащих» (далее — Закон Республики Казахстан о воинской службе)[186] также оговаривает те мотивы, увольнение по которым носит отрицательный характер. Во-первых, в их числе имеются основания, дублирующие отрицательные мотивы увольнения для сотрудников специальных государственных органов. Например, Закон о воинской службе в подп. 13 п. 1 ст. 26 к отрицательным мотивам относит: вступление в законную силу обвинительного приговора суда за совершение преступления; освобождение от уголовной ответственности по нереабилитирующим основаниям; установление факта употребления психоактивного вещества и состояния опьянения при исполнении служебных обязанностей. Во-вторых, в той же норме Закона Республики Казахстан о воинской службе выделяются иные мотивы, признание которых отрицательными связано со спецификой воинской службы. Для примера можно указать лишение воинского звания, фальсификацию сведений, необходимых для поступления на воинскую службу (о признании судом лица недееспособным; о наличии заболевания, препятствующего прохождению службы; о совершении коррупционного правонарушения;

---

183 См.: Пункт 14 ст. 51 Закона Республики Казахстан о специальных государственных органах.

184 См.: Подпункты 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 16 и 21 п. 1 ст. 61 Закона Республики Казахстан о государственной службе.

185 См.: Статьи 13, 14–1, 15 Закона Республики Казахстан о противодействии коррупции.

186 URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1200000561#z359

о наличии не снятой и не погашенной судимости и др.[187]), служебное несоответствие.

Увольнение по отрицательным мотивам имеет серьезные негативные социально-правовые последствия и для сотрудников специальных государственных органов, и для военнослужащих. В частности, Правила приватизации жилищ из государственного жилищного фонда (подп. 7 п. 7)[188] запрещают сотрудникам специальных государственных органов и военнослужащим, уволенным по отрицательным мотивам, безвозмездное получение в собственность занимаемых ими жилищ из государственного жилищного фонда.

Сформированный в нормативных правовых актах Республики Казахстан институт прекращения государственной службы по отрицательным мотивам имеет множество сходных черт с отечественным институтом увольнения в связи с утратой доверия. Как известно, в законодательстве Российской Федерации о государственной гражданской службе и о противодействии коррупции[189] увольнение в связи с утратой доверия рассматривается как крайняя антикоррупционная санкция вследствие непринятия государственным служащим мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, стороной в котором он является. Вместе с тем казахстанская модель прекращения государственной службы по нереабилитирующему основанию отрицательных мотивов увольнения, все же шире. В частности (как показано выше), в законах Республики Казахстан о государственной службе, о специальных государственных органах и о воинской службе такие мотивы увольнения представлен более объемный перечень оснований. Закон Республики Казахстан о противодействии коррупции увольнение с государственной службы по отрицательным мотивам

---

187 См.: Пункт 2 ст. 38 Закона Республики Казахстан о воинской службе.

188 См.: Постановление Правительства Республики Казахстан от 2 июня 2013 г. № 673 «Об утверждении Правил приватизации жилищ из государственного жилищного фонда» // URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1300000673#z14

189 См.: Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / С. Б. Иванов, Т. Я. Хабриева, Ю. А. Чиханчин и др.; отв. ред. Т. Я. Хабриева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; ИНФРА-М, 2016. С. 234, 250–251, 318–331; Антикоррупционная этика и служебное поведение: науч.-практ. пособие / Н. А. Абузярова, М. В. Залоило, В. И. Кузнецов [и др.]; под ред. И. И. Кучерова, А. М. Цирина. М.: ИНФРА-М; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2018. С. 26–27, 90–91.

связывает с нарушением со стороны государственного служащего антикоррупционных запретов, ограничений и требований. В числе последних указываются, например, занятие деятельностью, несовместимой с выполнением государственных функций, открытие и наличие счетов в иностранных банках за пределами государства, конфликт интересов, принятие материального вознаграждения, подарков или услуг за действия (бездействие) в пользу предоставивших их лиц[190].

Как и в Российской Федерации[191], в Республике Казахстан[192] лица, уволенные с государственной службы по отрицательным мотивам, подлежат обязательному регистрационному учету. Единый порядок его формирования определен Правилами ведения и использования учета лиц, уволенных с государственной службы по отрицательным мотивам[193]. Полномочия по ведению банка данных учета лиц, уволенных с государственной службы по отрицательным мотивам, отнесены к компетенции Комитета по правовой статистике и Генеральной прокуратуры Республики Казахстан. В территориальных управлениях указанного Комитета по областям, городам республиканского значения и столице Военным управлением и региональным транспортным управлением ведутся местные учеты. Карточка учета должностных лиц, уволенных по отрицательным мотивам (форма № 1-ОМ), отправляется в территориальное управление кадровой службой соответствующего государственного органа в течение трех рабочих дней с момента увольнения.

Основанием для постановки на учет является увольнение по отрицательным мотивам следующих категорий государственных служащих:

1) судей, в частности прекративших свои полномочия в связи: со вступлением в законную силу обвинительного приговора;

---

190 См.: Статьи 12–15 Закона о противодействии коррупции.

191 См.: Постановление Правительства РФ от 5 марта 2018 г. № 228 «О реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия» (вместе с Положением о реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия) // СПС «КонсультантПлюс».

192 См.: Закон Республики Казахстан от 22 декабря 2003 г. № 510 «О государственной правовой статистике и специальных учетах» // URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z030000510_#z92

193 См.: Приказ Генерального прокурора Республики Казахстан от 29 апреля 2011 г. № 39 (зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 1 июня 2011 г. № 6986) // URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1100006986

с прекращением уголовного дела на досудебной стадии по нереабилитирующим основаниям или на основании решения дисциплинарной комиссии Судебного жюри о необходимости освобождения от должности за совершение дисциплинарного проступка[194];

2) административных государственных служащих, например, в случае представления ими заведомо ложных сведений о доходах и имуществе, находящихся на праве собственности, несоблюдения обязанностей и (или) ограничений, установленных законами Республики Казахстан, совершения административного коррупционного правонарушения или вступления в законную силу обвинительного приговора суда за совершение преступления либо умышленного уголовного проступка[195];

3) сотрудников правоохранительных органов, в том числе вследствие грубого нарушения служебной дисциплины, в связи с совершением коррупционного правонарушения либо проступка, дискредитирующего правоохранительный орган, или непринятия мер по недопущению укрытия уголовных правонарушений от учета[196];

4) сотрудников специальных государственных органов (национальной безопасности, в сфере внешней разведки, в Службе государственной охраны), уволенных на основании использования служебного положения в личных корыстных целях, занятия любыми видами предпринимательской деятельности, получения незаконного вознаграждения за выполнение работ (оказание услуг) с использованием служебного положения и др.[197];

5) военнослужащих, прекративших военную службу по таким отрицательным мотивам, как занятие любыми видами оплачиваемой деятельности (исключая педагогическую, научную и иную творческую

---

194 См.: Конституционный закон Республики Казахстан от 25 декабря 2000 г. № 132 «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» (п. 5, 11, 1–1 ст. 34) // URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z000000132_#z61

195 См.: Подпункты 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 21 п. 1 ст. 61 Закона Республики Казахстан о государственной службе.

196 См.: Подпункты 12–16 п. 1 ст. 80 Закона Республики Казахстан о правоохранительной службе.

197 См.: Пункт 14 ст. 51 Закона Республики Казахстан о специальных государственных органах.

деятельность), систематическое нарушение условий контракта, служебное несоответствие по итогам аттестации и пр.[198]

Институт увольнения государственных служащих по отрицательным мотивам развивается в *Кыргызской Республике*. В нормативных правовых актах этого государства под отрицательными мотивами понимается прекращение полномочий государственных служащих и служащих квазигосударственного сектора в связи с утратой доверия, неудовлетворительной работой либо с иным дискредитирующими причинами. Основополагающими нормативными правовыми актами, определяющим, какие конкретно основания увольнения подпадают под отрицательные критерии, являются Трудовой кодекс Кыргызской Республики от 4 августа 2004 г. № 106 ТК Кыргызской Республики[199] и Закон Кыргызской Республики от 30 мая 2016 г. № 75 «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» (далее — Закон Кыргызской Республики о государственной гражданской и муниципальной службе)[200].

Так, в соответствии с ч. 3 ст. 83 ТК Кыргызской Республики лицо, замещающее государственную или муниципальную должность в установленном законодательством порядке, подлежит освобождению в связи с утратой доверия, если оно:

— совершило виновные действия при выполнении полномочий в сфере обслуживания денежных и товарных ценностей;
— не приняло меры по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, сторону которого оно представляет. Основанием для увольнения в связи с утратой доверия является непринятие руководителем государственного органа и органа местного самоуправления мер по предотвращению конфликта интересов также у подчиненных ему лиц[201];
— представило фальсифицированные сведения о личных активах либо о доходах, имуществе и обязательствах имущественного

198 См.: Подпункт 13 п. 1 ст. 26 Закона Республики Казахстан о воинской службе.
199 URL: http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1505
200 URL: http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111354?cl=ru-ru
201 См.: Часть 5 ст. 83 ТК Кыргызской Республики и ч. 5 ст. 43 Закона Кыргызской Республики о государственной гражданской и муниципальной службе.

характера относительно своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;
— на возмездной основе принимало участие в деятельности органа управления коммерческой организации;
— осуществляло сопряженную с извлечением прибыли предпринимательскую деятельность;
— являлось участником политических партий, органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных действующих в пределах юрисдикции Кыргызской Республики некоммерческих неправительственных организаций и органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций (их структурных подразделений).

В дополнение к приведенным положениям ТК Кыргызской Республики в п. 6–8 ч. 1 ст. 47 Закона Кыргызской Республики о государственной гражданской и муниципальной службе такими основаниями признаются:
— грубое нарушение служащим трудовой дисциплины (прогул; хищение или утрата имущества по месту службы; разглашение охраняемой законом тайны; ненадлежащее исполнение служебных обязанностей; создание, участие или содействие деятельности политических партий и религиозных организаций; организация или участие в несанкционированных публичных мероприятиях и др.);
— несоблюдение требований Закона Кыргызской Республики о государственной гражданской и муниципальной службе, среди которых попирание добросовестного в рамках закона и этических норм исполнения служебного долга и полномочий (ст. 21), а также несоблюдение ограничений, связанных с прохождением государственной гражданской и муниципальной службы (ст. 22);
— представление служащим фальсифицированных сведений при поступлении на государственную гражданскую службу или муниципальную службу.

Рассмотренные положения ТК Кыргызской Республики и Закона Кыргызской Республики о государственной гражданской и муниципальной службе развиваются и в иных нормативных правовых актах, касающихся отдельных сфер (отраслей, органов) прохождения

службы. Одним из них считается Закон Кыргызской Республики от 25 июля 2019 г. № 102 «О прохождении службы в правоохранительных органах Кыргызской Республики» (далее — Закон Кыргызской Республики о прохождении службы в правоохранительных органах)[202], в ч. 8 ст. 80 которого отрицательными основаниями прекращения контракта с сотрудником правоохранительного органа признаются:

- грубые нарушения служебной дисциплины, например нарушение правил несения боевого дежурства, утрата или порча военного имущества, нахождение в общественных местах в форменной одежде в состоянии опьянения и совершение иные грубых дисциплинарных проступков, определяемых в Дисциплинарном уставе правоохранительных органов[203];
- отказ без уважительных на то причин от прохождения службы в особых условиях (в период действия военного или чрезвычайного положения, режима антитеррористической операции либо иной предусмотренной законом кризисной ситуации);
- нарушение условий контракта сотрудником правоохранительного органа (в частности, уполномоченного органа в сфере внутренних дел, борьбы с экономическими преступлениями, исполнения наказаний, таможенного дела, национальной безопасности и надзора за исполнением законов);
- несоблюдение ограничений, обязанностей и запретов, установленных для государственной службы;
- представление фиктивных документов или сведений при поступлении на службу в правоохранительные органы;
- вступление в законную силу приговора суда при осуждении за преступление или проступок, прекращение уголовного преследования по нереабилитирующим основаниям либо совершение дискредитирующего проступка, понятие которого определено в Дисциплинарном уставе правоохранительных органов;

---

202 URL: http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111956

203 См.: Закон Кыргызской Республики от 7 августа 1998 г. № 116 Дисциплинарный устав Вооруженных сил Кыргызской Республики (вместе с приложением 4 «Перечень грубых дисциплинарных проступков военнослужащих и порядок приведения в исполнение ареста») // URL: http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/124?cl=ru-ru

— утрата доверия. В качестве примера раскроем основания увольнения в связи с утратой доверия сотрудником главного органа надзора за исполнением законов — прокуратуры. В пункте 4 ст. 91 Закона Кыргызской Республики от 24 августа 2020 г. № 143 «О прокуратуре Кыргызской Республики»[204] приведен внушительный перечень оснований, ведущих к утрате доверия к сотруднику органов прокуратуры. В него вошли различные деяния, несовместимые с выполнением полномочий прокурора, в частности: использование служебного положения из корыстных побуждений; непринятие мер по предотвращению конфликта интересов; нарушение требований профессиональной этики (включая внерабочее время); нарушение требований о декларировании доходов; сокрытие иностранного гражданства; занятие предпринимательской деятельностью; использование служебного положения для пропаганды отношения к религии либо при решении вопросов, затрагивающих интересы террористической, экстремистской и незаконной религиозной деятельности; создание общественных объединений, преследующих религиозные или политические цели, членство или участие в них, содействие им в любой форме.

В Кыргызской Республике (как в Российской Федерации и Республике Казахстан) формируется реестр персональных сведений о лицах, освобожденных с государственной или муниципальной службы по отрицательным основаниям. В такой реестр включаются служащие, грубо нарушившие трудовую дисциплину, например совершившие прогул, хищение по месту службы, появившиеся на работе в состоянии опьянения, разгласившие охраняемую законом тайну, неудовлетворительно исполнявшие служебные обязанности, любым способом оказавшие не предусмотренное законом содействие политическим партиям или религиозным организациям, принявшие участие в несанкционированных митингах и забастовках[205].

---

[204] URL: http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112108/10?mode=tekst

[205] См.: Пункт 29 ч. 3 ст. 7 Закона Кыргызской Республики о государственной гражданской и муниципальной службе; постановление Правительства Кыргызской Республики от 30 декабря 2013 г. № 714 «Порядок формирования, ведения, изменения и дополнения реестра лиц, освобожденных с государственной гражданской

Кроме этого, в открытом доступе на официальном интернет-сайте формируется реестр государственных представителей, в которых включаются лица, уволенные по отрицательным основаниям с должностей членов органов управления хозяйственных обществ с государственным участием. В частности, в этот реестр попадают досрочно прекратившие полномочия государственного представителя в квазигосударственном секторе в связи с утратой доверия. К этому основанию относятся случаи нарушения законодательства, осуществления полномочий представителя других акционеров (участников) без согласия доверителя, выявления факта сокрытия конфликта интересов или финансовой заинтересованности при заключении хозяйственным обществом (его дочерним обществом) сделок, а равно сокрытия сведений либо представления недостоверных данных о себе (о возрасте, судимости, квалификации, опыте развития)[206].

В заключение подведем «общий знаменатель» приведенного сравнительно-правового анализа подходов к регулированию института прекращения полномочий должностных лиц по отрицательным мотивам. В Кыргызской Республике и Республике Казахстан он продолжает расширяться, распространяясь на другие отрасли (сферы) трудовых отношений. Лица, уволенные по отрицательным основаниям, установленным в соответствующих нормативных правовых актах, не вправе продолжать трудовую деятельность и претендовать на занятие новых должностей практически во всех сферах государственной службы и квазигосударственного сектора. Комплексный характер этого института усиливают не только широкий охват отраслей государственной службы и серьезность негативных социально-правовых последствий прекращения служебных полномочий по таким мотивам. Трансверсальность проявляется также в комплексной компоновке самих отрицательных оснований прекращения служебной

службы или муниципальной службы по отрицательным основаниям» (п. 12) // URL: http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/94940

206 См.: Пункт 19 Положения о государственных представителях в органах управления хозяйственных обществ с государственной долей участия: приложение № 1 к постановлению Правительства Кыргызской Республики от 27 мая 2020 г. № 274 «О вопросах отбора и выдвижения государственными органами кандидатов на должности членов органов управления хозяйственных обществ с государственной долей участия» // URL: https://www.gov.kg/ru/npa/s/2499

деятельности. В числе последних помимо утраты доверия (где непринятие мер по урегулированию конфликтов интересов рассматривается лишь как одна из причин) называются и другие деяния, сопряженные с ненадлежащим исполнением служебных обязанностей, нарушением этических норм и иными проступками, дискредитирующими публичную службу и квазигосударственный сектор.

Закон, наука и практика не стоят на месте. По мнению казахстанских ученых[207], должным антикоррупционным заслоном от негативной практики отрицательного поведения государственных служащих должны стать еще более высокие стандарты соблюдения норм этики государственного служащего. На основе сравнительно-правового анализа подходов зарубежных стран к укреплению правовой культуры в казахстанской юридической литературе представлены некоторые рекомендации по формированию высоких нравственно-этических ценностей и поведенческих установок государственных служащих Республики Казахстан. В частности, развивается концепция нового государственного управления (модель NPM), примером практической реализации которой стала Великобритания[208]. Центральная идея этой концепции заключается в усилении чувства ответственности государственных служащих, в повышении уровня профессиональной этики, компетентности и правосознания. На эффективность названных критериев (и особенно уровня профессионального самосознания) позитивное влияние оказывает институт бенчмаркинга[209], впервые введенный в сферу государственного управления США. Бенчмаркинг представляет собой синтез эталонных показателей, непрерывный процесс выявления, оценки и экстраполяции лучших практик других отраслей в критические области правовой культуры государственных служащих.

---

[207] См.: Берлыбекова М. Е. Коррупционные правонарушения и меры противодействия им в Республике Казахстан // Вестник КазНУ. Серия: Юридическая, [S.l.], V. 92. N. 4. P. 86–87. Jan. 2020. ISSN 2617–8362. URL: https://bulletin-law.kaznu.kz/index.php/journal/article/view/2236. DOI: https://doi.org/10.26577/JAPJ.2019.v92.i4.09

[208] См.: Абдрасулов Е. Б., Ибрагимов Ж. И., Толеуханова Г. А. Формирование и укрепление профессиональной правовой культуры государственных служащих: опыт зарубежных стран // Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан. 2019. № 2 (56). С. 109–110.

[209] Там же. С. 111–113.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведение исследования категории «утрата доверия» применительно к конституционно-правовой сфере, государственной и муниципальной службе, противодействию коррупции, трудовым отношениям позволило сформулировать следующие выводы и рекомендации.

1. Термин «доверие» в праве обычно характеризуется многозначностью, что вызвано различиями в его понимании в обыденном и научном смыслах, а также спецификой конкретной сферы правового регулирования в процессе правотворчества.

Системообразующими факторами выделения института утраты доверия выступают общность целей, задач и принципов правового регулирования служебных, трудовых и конституционно-правовых отношений, общность юридических понятий, использованных в соответствующих нормативных правовых актах.

В качестве интегрального элемента, объединяющего взаимосвязанные нормы различных отраслей права в правовой институт утраты доверия, выступают:

а) предмет правового регулирования — служебное, профессиональное поведение работника;

б) императивный метод правового регулирования — принуждение, от обеспечения реализации которого в значительной мере зависят эффективность правового регулирования утраты доверия, достижение его целей.

Единство института утраты доверия подтверждается наличием общих принципов, закрепляющих основные начала, идеи данного института.

2. Идеальным поведенческим изображением лица, утратившим доверие, является человек: совершающий ошибки; не говорящий правду; поступающий несправедливо; не прислушивающийся к критике; действующий безответственно; нарушающий или серьезно нарушивший закон. Нарушение закона — потенциально самый серьезный проступок, формирующий предположение о том, что служащий или работник действуют незаконно, что может привести к утрате доверия.

3. Анализ взаимосвязи категорий доверия и права ставит под сомнение целесообразность рассмотрения доверия в качестве регуляторной цели. Законодатель в любом случае должен воздерживаться от попыток сформировать *личное доверие* с помощью законодательных норм.

Более осуществимой регулятивной целью должно стать создание *заслуживающего доверия поведения*. Регулирующие усилия должны сосредоточивать влияние на поведение доверенных лиц, а не на убеждения их доверителей: законодатель не должен стремиться посредством законодательства сформировать ни *личное доверие*, ни *доверие системы*; вместо этого более осуществимой регулятивной целью является создание *заслуживающего доверия поведения* (которое может породить системное доверие как положительный эффект).

Говоря об идеологии внедрения института утраты доверия, следует отметить, что доверие к лицу, допустившему коррупционное правонарушение, утрачивает не только конкретный представитель нанимателя, но и все государство. Данная правовая позиция должна быть сформулирована и отражена в законодательстве.

4. На текущем этапе систематизации законодательства о противодействии коррупции в России повышается значение конституционно-правовой ответственности. Для высшего должностного лица субъекта она является важнейшим правовым институтом в государстве, благодаря которому осуществляется контроль соблюдения российского законодательства на самых высоких уровнях власти.

5. Утрата доверия в конституционно-правовых отношениях выражается в следующих формах: отрешение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, главы муниципального образования в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации и отзыв депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в связи с утратой доверия избирателей.

6. Основания утраты доверия не должны предоставлять возможность отрешать глав субъектов Российской Федерации по формальным признакам. Рассматриваемое поведение данных лиц должно соотноситься с угрозами общественной безопасности либо наступившими общественно-опасными последствиями. Закон должен

гарантировать использование федерального вмешательства и мер конституционно-правовой ответственности соразмерно нарушениям и их отрицательным последствиям. Такое основание отзыва выборных лиц на муниципальном уровне, как утрата доверия избирателей, не должно допускать расширительной интерпретации, поэтому должны быть законодательно регламентированы обстоятельства, являющиеся основанием утраты доверия, в виде конкретных действий (бездействия).

7. Доверие в трудовых отношениях может формироваться на эмоциональном и профессиональном уровнях. Эмоциональный уровень определяется личным отношением к конкретному человеку, его характеру и поведению. Профессиональный уровень основывается на трудовой деятельности сотрудника, выполнении служебных обязанностей, достижении определенных результатов труда, соответствии трудовых качеств требуемым и указанным в соответствующих кадровых документах.

8. В целях принятия решения о прекращении трудовых отношений в связи с утратой доверия работодатель должен получить соответствующую информацию о работнике, подозревающемся в хищении или ином корыстном преступлении. Предлагается данную обязанность наряду с представлением о принятии мер по устранению обстоятельств, способствовавших совершению преступления или других нарушений закона (в порядке ч. 2 ст. 158 УПК РФ), возложить на соответствующий орган предварительного расследования.

9. Ввиду отсутствия в ТК РФ конкретного перечня фактических обстоятельств, которые позволяют работодателю принять решение о расторжении трудового договора по п. 7 ч. 1 ст. 81 ТК РФ (а судебная практика в отдельных случаях не может выработать единого подхода к оценке таких обстоятельств), в целях дифференциации ответственности за совершение виновных действий работником, непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности, предлагается классифицировать подобные нарушения на *значительные*, за которые применяется взыскание в виде увольнения в связи с утратой доверия, *малозначительные*, влекущие за собой иные дисциплинарные взыскания, и *несущественные*, при совершении которых работники к дисциплинарной ответственности не привлекаются.

10. Увольнение государственных служащих за нарушение антикоррупционных стандартов как утративших доверие является уникальным субинститутом законодательства о противодействии коррупции. Последний представляет собой специфичный комплекс взаимосвязанных законодательных норм, что подтверждается доктринальными наработками и проявляется в практическом применении указанного комплекса. Данный субинститут законодательства получил широкое практическое признание и доказал свою прикладную эффективность в контексте борьбы с коррупцией, но в то же время он не лишен правовых и правоприменительных пробелов, которые были рассмотрены выше.

11. Реестр лиц выступает в качестве своего рода дополнительного стимула для чиновников к соблюдению антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей, играет превентивную роль в борьбе с коррупцией. Предлагается более четко обозначить его правовую природу для понимания того, какие последствия ожидают лиц, включенных в реестр. Информирующей функции реестра явно недостаточно для обеспечения его предупредительной функции. Использование реестра лиц, уволенных в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения, станет более эффективным, когда внесение в него конкретного лица будет сопровождаться лишением его права занимать должности государственной и муниципальной службы в течение определенного срока. Уточнение правовой природы реестра позволит устранить правовую неопределенность, связанную с его введением в правовую систему Российской Федерации и функционированием.

12. Полученные авторами новые данные по лицам, уволенным в связи с утратой доверия, оформленные в том числе в виде инфографики, представляют собой цельную картину правоприменительной практики рассматриваемого правового субинститута.

Разработанная методология анализа этих данных предлагается к использованию для формирования системы мониторинга эффективности предупреждения коррупции, включая работу соответствующих подразделений федеральных органов исполнительной власти, государственных органов субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления.

13. Сравнительно-правовой обзор правового регулирования мер противодействия коррупции в государствах ЕАЭС позволил создать современную модель формирования и применения института прекращения полномочий государственных служащих по отрицательным мотивам в связи с совершением ими коррупционных правонарушений и (или) конфликтом интересов, а также с иными основаниями, несовместимыми с продолжением службы (профессиональной деятельностью).

Характерными чертами евразийской модели института утраты доверия являются:

— межотраслевой характер с тенденцией все большего его распространения на новые отрасли (сферы) трудовых (служебных) отношений;
— разноотраслевая природа правовых оснований для признания лица утратившим доверие;
— наличие соответствующей единой информационной базы данных о лицах, освобожденных с государственной или муниципальной службы по отрицательным основаниям;
— четкая регламентация правовых и социально-правовых последствий для лиц, прекративших служебную деятельность по отрицательным мотивам.

ПРИЛОЖЕНИЕ № 1

ПРИЧИНЫ ПОДАЧИ ИСКОВЫХ ЗАЯВЛЕНИЙ ГРАЖДАНАМИ, УТРАТИВШИМИ ДОВЕРИЕРЕШЕНИЕ СУДА ПОСЛЕ ЖАЛОБЫ (УДОВЛ./НЕ УДОВЛ.)

Судом не учтена тяжесть совершенного обвиняемым(ой) коррупционного правонарушения и обстоятельства, при которых оно совершено, в связи с чем истица просила суд признать увольнение с должности государственной гражданской службы незаконным, обязать ответчика восстановить ее в ранее занимаемой должности, взыскать средний заработок за период вынужденного прогула с 18 августа 2015 г. по день вынесения решения суда и компенсацию морального вреда в размере 30 тыс. руб.

ИСК УДОВЛЕТВОРЕН (ОТПРАВЛЯЕТСЯ НА НОВОЕ РАССМОТРЕНИЕ)

Истица с увольнением не согласна, считает, что приказ вынесен по истечении шестимесячного срока привлечения к дисциплинарной ответственности, нарушен порядок наложения дисциплинарного взыскания. Считает, что к ней должны были применить наказание в соответствии с количеством представленных деклараций, в которых выявлены нарушения, т. е. за 2013, 2014, 2015 гг. Однако к ней применено одно дисциплинарное взыскание за три выявленных нарушения, что не соответствует ч. 5 ст. 192 ТК РФ и влечет незаконность увольнения.

ИСК НЕ УДОВЛЕТВОРЕН

Основанием увольнения послужила докладная записка советника Министерства культуры Республики Хакасия о том, что ответчицей в справках о доходах, расходах и имуществе и обязательствах имущественного характера (далее — справка) представлены заведомо недостоверные или неполные сведения, а именно в разд. 5 справки не отражено, что ответчица является одним из учредителей общества с ограниченной ответственностью (далее — ООО), а размер принадлежащей ей доли в уставном капитале составляет 20 % и равен 2401 руб. Кроме того, ею неверно указан доход по основному месту работы за отчетный период. Истица считает, что данный приказ подлежит отмене, поскольку оснований указывать в справке сведения о принадлежащей ей в ООО «Данные изъяты» доли не имелось в связи с ее выходом из общества с 19 ноября 2015 г., что подтверждается ее заявлением. Участия в деятельности общества она не принимает и не получает доходов от его деятельности. О том, что она до настоящего времени

является участником указанного общества, ей стало известно из докладной записки специалиста кадровой службы.

ИСК УДОВЛЕТВОРЕН (В ТРЕБОВАНИЯХ ОТКАЗАНО), СУДУ НЕОБХОДИМО ПРИНЯТЬ НОВОЕ РЕШЕНИЕ

Приказом Читинской таможни № от 10 мая 2018 г. к истице было применено взыскание в виде увольнения в связи с утратой доверия при совершении проступка – утаивание (непредставление) сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера. На основании указанного приказа служебный контракт с истицей расторгнут, о чем истица была уведомлена. Данный приказ и увольнение со службы истица считает незаконными, поскольку работодателем при применении к ней крайней меры дисциплинарного взыскания в виде увольнения за утрату доверия не были учтены обстоятельства, при которых совершен данный проступок, предшествующее поведение и отношение к труду с момента трудоустройства, отсутствие взысканий за аналогичные правонарушения, а также умысла на сокрытие доходов, наличие на иждивении у истца малолетнего ребенка.

ИСК НЕ УДОВЛЕТВОРЕН

Истец полагал, что изложенные в приказе доводы не соответствуют действительности и не могут служить основанием для применения взыскания в виде увольнения. Приказ об увольнении был вынесен с нарушением сроков. Дисциплинарное взыскание применяется не позднее одного месяца со дня обнаружения проступка и не может быть применено позднее шести месяцев со дня его совершения. Истец не был информирован в письменной форме о вопросах, включенных в повестку дня, о дате, времени и месте проведения заседания аттестационной комиссии. Ему было отказано в ознакомлении с материалами, представленными на аттестационную комиссию. Решение аттестационной комиссии реализовано до истечения трехмесячного срока подачи жалобы на данное решение. Подача жалобы приостанавливает реализацию решения аттестационной комиссии. При решении вопроса о привлечении к дисциплинарной ответственности не были учтены показатели работы истца (количество, качество, сроки расследования), которые являлись одними из лучших в следственном управлении. Истец длительное время находился в командировках на территории Иркутской области, Республики Бурятия, осуществляя выполнение возложенных на него обязанностей, не считаясь с личным временем. Даже в выходные дни принимал дела к производству для выполнения следственных действий наиболее сложные и значимые уголовные дела.

ИСК НЕ УДОВЛЕТВОРЕН

Комитет по противодействию коррупции Республики Крым уведомил истца о том, что в отношении него проведена проверка достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, которая завершена 20 апреля 2018 г. и применена мера юридической ответственности — увольнение в связи с утратой доверия. Однако никаких доказательств совершенного деяния и пояснений Комитетом представлено не было, о дате, времени и месте заседания истец не извещался. Кроме того, при применении дисциплинарного взыскания, работодателем не было учтено, что за время прохождения гражданской службы истец не имел взысканий, не была учтена также и тяжесть совершенного им проступка.

ИСК УДОВЛЕТВОРЕН, НОВОЕ РЕШЕНИЕ СУДА

Истец в обоснование иска указал, что приказом ответчика он был освобожден от замещаемой должности федеральной государственной гражданской службы ведущего специалиста-эксперта Тахтамукайского отдела и уволен в соответствии с п. 2 ст. 59.2 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с утратой доверия по причине возникновения личной заинтересованности, которая привела к конфликту интересов. Поводом к увольнению послужило совмещение истцом выборной должности председателя ДНТ «Приречный». Полагал, что законодательством о государственной гражданской службе в Российской Федерации не запрещено замещать должности государственного служащего с должностями в жилищном, жилищно-строительном, гаражном кооперативах, садоводческих, огороднических, дачных потребительских кооперативах, товариществах собственников недвижимости и профсоюза. Назначение на должность председателя ДНТ «Приречный», по мнению истца, не создает конфликта интересов. Кроме того, по его заявлению служебная проверка не проводилась, объяснения по указанным фактам он не подавал.

ИСК УДОВЛЕТВОРЕН. ИСТЕЦ ВОССТАНОВЛЕН В ДОЛЖНОСТИ

В обоснование иска указал, что 1 сентября 2014 г. он принят на должность федерального государственного гражданского служащего, замещающего должность главного специалиста-эксперта Крымского отдела государственного контроля, надзора и охраны водных биологических ресурсов Азово-Черноморского территориального управления Росрыболовства (приказ от 1 сентября 2014 г.). 5 ноября 2014 г. истец переведен на должность старшего государственного инспектора этого же отдела (приказ от 5 ноября 2014 г.). 16 декабря 2017 г. истец по почте получил уведомление о том, что с 4 декабря 2017 г. уволен с федеральной государственной гражданской службы. Предложено явиться для получения трудовой книжки и обходного листа, а также сдать служебное

удостоверение. К данному уведомлению была приложена копия приказа № -л/к от 4 декабря 2017 г. о применении к нему дисциплинарного взыскания за коррупционное нарушение в виде «увольнения в связи с утратой доверия», за неисполнение обязанности, установленной п. 2 ч. 1 ст. 20 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации № ». В приказе указано о прекращении действия с ним служебного контракта увольнении его по п. 1.1 ч. 1 ст. 37 ФЗ № в связи с утратой представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему.

Основанием для принятия такого решения явился доклад от 1 декабря 2017 г. № о результатах проверки достоверности и полноты сведений, представленных истцом. Наложенное на него дисциплинарное взыскание за коррупционное нарушение в виде увольнения в связи с утратой доверия, за неисполнение обязанной установленной п. 2 ч. 1 ст. 20 ФЗ № считает незаконным. Ошибки, допущенные истцом при предоставлении информации об имущественном положении его жены Кус Е.Н, и отраженной в справках о доходах и расходах за 2014–2015 гг. имели место быть следующие неточности:

В 2016 году не указан автомобиль KIA SORENTO 2008 г. выпуска, который указан 2014 г. и 2015 г. Площадь гаражей в 2014 г. указана в размере 20м2 и 22м2, а в 2015 г. – 28.89м2 и 32,23м2. Допущенные ошибки и указанные неточности были связаны с тем, что данный автомобиль 9 июня 2011 г. был передан его супругой по генеральной доверенности третьему лицу, в связи с обменом на автомобиль LEXSUS 300 2003 г, что подтверждается доверенностью от 9 июня 2011 г., а также справкой о доходах и расходах за 2014 г. где отражена информация о данной доверенности. На учете в Российской Федерации, в т. ч. Республики Крым этот автомобиль не стоит, что подтверждается справкой отделения № МРЭО ГИБДД, МВД по РК от 2 декабря 2017 г. № . Так как с 2011 г. были переданы все права по распоряжению, пользованию автомобилем, а также принимая во внимание, что по данным МРЭО автомобиль не стоит на учете и не числится за кем-либо из членов его семьи, он в 2016 г. не отразил информацию об этом автомобиле.

ИСК ЧАСТИЧНО УДОВЛЕТВОРЕН

Полагая увольнение незаконным истец обратился в суд с иском о признании незаконным приказа о его увольнении от даты восстановлении на работе, взыскании заработка за время вынужденного прогула и компенсации морального вреда. В обоснование своих требований истец указал на то, что оснований для увольнения не имелось, поскольку он не нарушал требований, предъявленных к государственному гражданскому служащему, а потому у работодателя не было оснований для утраты к нему доверия.

ИСК НЕ УДОВЛЕТВОРЕН

Приказом руководителя Ярославльстата № 351-К от 29 августа 2014 г. служебный контракт с К. расторгнут с 24 сентября 2014 г. в связи с утратой доверия за представление заведомо недостоверных и неполных сведений о доходах. В обоснование заявленных исковых требований ссылалась на то, что в установленный трехмесячный срок ею были представлены уточненные сведения; в результате проверки по факту неполноты отраженных в справках о доходах сведений, проведенной прокуратурой Ярославской области, нарушений закона с ее стороны не выявлено.

ИСК УДОВЛЕТВОРЕН, СУДУ НЕОБХОДИМО ПРИНЯТЬ НОВОЕ РЕШЕНИЕ. ИСТЕЦ ВОССТАНОВЛЕН В ДОЛЖНОСТИ.

Истец мотивировал требования тем, что состоял на государственной службе в Главном управлении МЧС России по Тюменской области, из которого был уволен в связи с утратой 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. Однако, при проведении служебной проверки его права ему разъяснены не были, условия для их реализации не обеспечены, о проведении проверки его не уведомляли, что свидетельствует о нарушении порядка его увольнения. Кроме того, проверка была проведена в период его нахождения в очередном отпуске, в связи с чем он был лишен возможности представить свои доводы и возражения относительно предмета проверки. Сроки привлечения его к дисциплинарной ответственности были нарушены.

ИСК НЕ УДОВЛЕТВОРЕН

Исковые требования мотивирует тем, что приказом Госкомрегистра истец Ш. был принят на государственную гражданскую службу и назначен на должность государственной гражданской службы заведующего Белогорским районным отделом Госкомрегистра, о чем с ним заключен служебный контракт, который продлевался приказами Госкомрегистра и дополнительными соглашениями. Приказом Госкомрегистра действие служебного контракта прекращено, истец Ш. освобожден от замещаемой должности государственной гражданской службы заведующего Белогорским районным отделом Госкомрегистра и уволен с государственной гражданской службы. Основанием принятия приказа об увольнении является доклад по результатам проверки соблюдения требований о предотвращении и урегулировании конфликта интересов; пояснения Ш. и решение Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Госкомрегистра, на которые имеется ссылка в приказе. В трудовую книжку истца Ш. со ссылкой на приказ была внесена запись о прекращении действия служебного кон-

тракта, освобождении от замещаемой должности государственной гражданской службы и увольнении с государственной гражданской службы в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 59.2, ст. 59.3, п. 1.1 ч. 1 ст. 37 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (расторжение служебного контракта по инициативе представителя нанимателя в случае утраты 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).

ИСК НЕ УДОВЛЕТВОРЕН

30 октября 2018 г. истица была ознакомлена с приказом УФССП России по РБ о проверке соблюдения требований к служебному поведению. По ее мнению приказ не соответствует требованиям, изложенным в Федеральном законе и в Инструкции об организации служебных проверок в ФССП, а именно: не содержит правового основания для проведения проверки; в нем не определен срок проведения служебной проверки; не указан состав комиссии по проведению служебной проверки с указанием, в случае необходимости на освобождение ее членов от служебных обязанностей на период проверки. Кроме того, не была предоставлена возможность давать устные или письменные объяснения, представлять заявления, ходатайства и иные документы, обжаловать решения и действия (бездействие) гражданских служащих, проводящих служебную проверку, представителю нанимателя, назначившего служебную проверку, ознакомиться по окончании служебной проверки с письменным заключением и другими материалами по результатам служебной проверки. Также приказ по мнению истицы не соответствует требованиям, установленным ст. 59 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», п. 3 указанной инструкции.

ИСК НЕ УДОВЛЕТВОРЕН

Обратившись в суд с настоящим иском, истец Сахаров А. А. исходил из того, что оснований для применения взысканий в виде замечания и увольнения по указанному основанию у работодателя не имелось, действий, дающих основание для утраты доверия, он не совершал, свои должностные обязанности исполнял надлежащим образом, проведенные в отношении него служебные проверки осуществлены с нарушением действующего законодательства, носили поверхностный характер, взыскания применены с нарушением установленных законом сроков привлечения к дисциплинарной ответственности, кроме того, работодатель необоснованно не произвел выплаты материального стимулирования

за III и IV кварталы 2016 г. и I квартал 2017 г.; указанные действия нарушают его трудовые права и причиняют ему моральный вред.

ИСК НЕ УДОВЛЕТВОРЕН

Свои требования истица мотивировала тем, что с 14 декабря 2012 г. она работала судебным приставом-исполнителем ОСП по Шарьинскому району УФССП России по Костромской области (с 1 мая 2015 г. ОСП по Шарьинскому и Поназыревскому районам). 21 декабря 2015 г. Комиссией по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов УФССП России по Костромской области принято решение об ее увольнении в связи с утратой доверия. Основанием для принятия данного решения явилось то, что она, исполняя обязанности начальника отдела — старшего судебного пристава ОСП по Шарьинскому и Поназыревскому районам, намеренно не уведомила представителя нанимателя о возникшем конфликте интересов в связи с нахождением на исполнении в отделе исполнительных производств в отношении дела ее бывшего супруга, о чем достоверно знала. 30 декабря 2015 г. на основании приказа от 25 декабря 2015 г. № 1873-к она уволена с работы по п. 1.1 ч. 1 ст. 37 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с утратой представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему в случае несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции. Считает данный приказ незаконным.

ИСК НЕ УДОВЛЕТВОРЕН

Истец в обоснование своего иска указал, что Приказом Управления Федеральной службы судебных приставов по Ульяновской области с ним был расторгнут служебный контракт, его освободили от занимаемой должности и уволили с федеральной государственной гражданской службы в связи с утратой доверия к гражданскому служащему вследствие несоблюдения требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов, установленных в целях предотвращения коррупции. С данным приказом его ознакомили 17 марта 2015 г., копию приказа не выдали, выдали лишь выписку из приказа от 6 апреля 2015 г. Объяснения у истца не отбирались.

ИСК НЕ УДОВЛЕТВОРЕН

Считая свои права нарушенными, ссылаясь на необоснованное привлечение к дисциплинарной ответственности и применение дисциплинарного взыскания, увеличив исковые требования в порядке ст. 39 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, истец просит:

- признать незаконным и не порождающим правовых последствий заключение о результатах проверки;
- признать незаконными приказ ФССП России от 13 февраля 2020 г., расторжение служебного контракта, освобождение от замещаемой должности федеральной государственной гражданской службы заместителя руководителя Управления Федеральной службы судебных приставов по Вологодской области — заместителя главного судебного пристава Вологодской области и увольнение 13 февраля 2020 г. с федеральной государственной гражданской службы;
- восстановить в должности федеральной государственной гражданской службы заместителя руководителя УФССП России по Вологодской области с 13 февраля 2020 г.;
- возложить на ФССП России обязанность внести в трудовую книжку указания на недействительность записи № от 13 февраля 2020 г.;
- взыскать с ФССП России в пользу истца заработную плату за время вынужденного прогула за период с 13 февраля 2020 г. по дату вынесения судебного решения;
- взыскать с ФССП России компенсацию морального вреда, который оценен истцом в 10 тыс. руб.;
- возложить на ФССП России обязанность исключить сведения о применении взыскания в виде увольнения в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения из реестра лиц, уволенных в связи с утратой доверия.

Иск не удовлетворен

Истец указывает, что с приказом об увольнении он не согласен, с заключением и материалами служебной проверки он не был ознакомлен. На заявление истца от 14 июня 2019 г. о предоставлении возможности ознакомления с материалами служебной проверки, истец получил устный отказ, в приказе об увольнении имеется ссылка на служебную проверку от 12 апреля 2018 г.

Истец также указывает, что 10 июня 2019 г. — 11 июня 2019 г. он проходил медицинский осмотр и незаконно был уволен, так как согласно ст. 186 ТК РФ в день сдачи крови и ее компонентов, а также в день связанного с этим медицинского осмотра работник освобождается от работы.

Считая свои права нарушенными, истец обратился в суд и просит: признать заключение служебной проверки, проведенной в отношении истца незаконным, признать приказ

от ДД.ММ.ГГГГ № УФССП России по Воронежской области незаконным, восстановить истца на федеральной государственной службе в должности «данные изъяты»

ИСК НЕ УДОВЛЕТВОРЕН

В иске содержится как основание для признания увольнения незаконным не согласие с выводами комиссии, отрицание установленных обстоятельств.

Указывает на отсутствие информации у государственного служащего о родстве с Бирюковой М. В. (стороны в исполнительных производствах). Приведены доводы о прекращении брака с Н., которая являлась представителем Б. Ссылается на непричастность к совершению сделки указанных лиц с Т. (тещей истца) и их совершению за пределами ведения исполнительных производств.

Приведено правовое и фактическое обоснование неверного толкования положений законодательства о наличии конфликта интересов, с указанием на то, что в рассматриваемом случае такового не имеется, как и личной заинтересованности истца.

Н. оспаривает достоверность собранных объяснительных иных лиц в ходе проверки, полагая, что сведения в них содержащиеся не соответствуют действительности.

ИСК НЕ УДОВЛЕТВОРЕН

Истица обратилась в суд с иском к ответчику с требованием отменить приказ руководителя УФССП по РК от 11 сентября 2017 г. «Об увольнении Е. В. Головкиной», признать данный приказ незаконным, восстановить ее на замещаемой должности федеральной государственной гражданской службы судебного пристава-исполнителя отдела судебных приставов по г. Печоре, взыскать компенсацию морального вреда, взыскать средний заработок за время вынужденного прогула, расходы по оплате услуг представителя. В обоснование требований указала, что приказом УФССП России по РК от 11 сентября 2017 г. с ней был расторгнут служебный контракт, и она была освобождена от замещаемой должности федеральной государственной гражданской службы судебного пристава-исполнителя отдела судебных приставов по г. Печоре и уволена с федеральной государственной гражданской службы 11 сентября 2017 г. в связи с несоблюдением ограничений и несоблюдением обязательств, установленных Федеральным законом от 27 апреля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Основанием для увольнения послужила докладная записка начальника отдела противодействия коррупции, обеспечения работы с кадрами, и вопросов безопасности, защиты государственной тайны, мобилизационной подготовки и гражданской обороны УФССП по РК от 11 сентября 2017 г. № … вн. В исковом заявлении истец указала, что ранее 27 мая 2016 г. она была уволена по ини-

циативе работодателя, решением Печорского городского суда она была восстановлена на работе, апелляционным определением Верховного суда РК решение Печорского городского суда было оставлено в силе. 16 марта 2017 г. истец была вновь уволена по инициативе работодателя, она обратилась в Печорский городской суд об отмене приказа об увольнении, решением Печорского городского суда истцу было отказано в удовлетворении исковых требований. Апелляционным определением Верховного суда РК решение Печорского городского суда отменено, Г. восстановлена на замещаемой должности 28 августа 2017 г. Однако, проработав две недели, истец вновь была уволена по инициативе работодателя 11 сентября 2017 г. С докладной запиской, послужившей основанием для увольнения, истец не ознакомлена, служебное расследование не проводилось, объяснения у истца работодателем не запрашивались, т. е. была нарушена процедура ее увольнения. Действиями ответчика истцу причинен моральный вред, в связи с чем истец просит взыскать с ответчика компенсацию морального вреда.

ИСК УДОВЛЕТВОРЕН. ИСТЕЦ ВОССТАНОВЛЕН В ДОЛЖНОСТИ

Истица не занималась предпринимательской деятельностью, в связи с чем не нарушала установленный запрет. В соответствии с договором аренды предоставила ООО «Экотруд» грузовой автомобиль МАЗ № во временное пользование и за плату 1000 (одна тысяча) рублей 00 копеек в месяц. Указанный договор был расторгнут. М. действовала при заключении договора на основании доверенности от имени ООО «Экотруд». Истец состоит на учете в качестве физического лица, сведения о ее участии в деятельности управления коммерческими организациями отсутствует. Выписка из ЕГРП подтверждает, что сведения, предоставленные М., соответствуют сведениям, указанным в выписке. МРЭО ГИБДД направлена информация об отсутствии зарегистрированного транспорта. М. при исполнении должностных обязанностей не имела доступа к сведениям о передвижении бюджетных средств по государственным контрактам, не обрабатывала такие сведения, что исключает у гражданской служащей личной заинтересованности при подписании договора аренды по доверенности, в данном случае это не привело к конфликту интересов, не причинен вред законным интересам граждан, организациям, обществу, субъекту Российской Федерации и Российской Федерации. Согласно книге учета доходов и расходов организаций и индивидуальных предпринимателей, применяющих упрощенную систему налогообложения на 2016 г., налоговой отчетности, по данному договору ООО «Экотруд», М. доходов не получали.

ИСК ЧАСТИЧНО УДОВЛЕТВОРЕН

С. обратилась в суд с иском к Управлению Федеральной службы судебных приставов России по Республике Башкортостан о признании незаконными приказов об увольнении в связи с утратой доверия № 1638-к от 30 октября 2018 г., о проверке соблюдения требований к служебному поведению № 794 от 29 октября 2018 г., восстановлении на работе, указав в обоснование иска, что 30 октября 2018 г. она была освобождена от занимаемой должности федеральной государственной гражданской службы главного специалиста-эксперта отдела организации работы по розыску должников, их имущества и розыску детей УФССП России по РБ в связи с утратой доверия к гражданскому служащему на основании п. 4 ч. 1 ст. 33, п. 1.1 ч. 1 ст. 37, п. 1 ч. 1 ст. 59.2 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Полагая увольнение незаконным, С. указала на то, что приказ об увольнении не соответствует требованиям ст. 10 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и обстоятельствам, предшествующим его принятию.

ИСК НЕ УДОВЛЕТВОРЕН

Свое обращение истица мотивирует тем, что она была принята на федеральную государственную службу и назначена на государственную должность судебный пристав-исполнитель в Белорецком межрайонном подразделении службы судебных приставов ГУ МЮ РФ по РБ. Приказом истица была переведена и назначена на должность федеральной гражданской службы заместителя начальника отдела судебного пристава исполнителя Белорецкого межрайонного отдела службы судебных приставов ГУ МЮ РФ по РБ. Приказом № 547-К от 1 июня 2010 г. назначена на должность федеральной государственной гражданской службы начальника отдела – старшего судебного пристава Учалинского межрайонного отдела службы судебных приставов по РБ.

ИСК НЕ УДОВЛЕТВОРЕН

Истец обратился в суд с иском к УФССП по РБ о признании незаконным приказа об увольнении, восстановлении в должности федеральной государственной гражданской службы судебного пристава-исполнителя, указав в обоснование иска, что « дата « УФССП по РБ издан приказ… «Об увольнении», которым расторгнут служебный контракт от 29 апреля 2014 г., освобожден от занимаемой должности федеральной государственной гражданской службы судебного пристава-исполнителя Уфимского районного отдела судебных приставов УФССП по РБ и уволен с федеральной государственной гражданской службы «дата» в связи с утратой доверия к гражданскому служащему. В основание приказа положена докладная записка начальника отдела противодействия коррупции, обеспечения работы с кадрами и вопросов безопасности о результатах проверки в отношении истца.

Указанный приказ УФССП по РБ он получил по почте «дата», до настоящего времени ему не вручена трудовая книжка. Считает приказ УФССП по РБ незаконным и подлежащим отмене, поскольку он не совершал коррупционных правонарушений, проверка отдела противодействия коррупции, обеспечения работы с кадрами и вопросов безопасности проводилась на основании жалобы должника, который был недоволен тем, что в соответствии со своими должностными обязанностями судебного пристава-исполнителя применил в отношении него меры принудительного исполнения, предусмотренные Федеральным законом «Об исполнительном производстве». Иск не удовлетворен

С. обратился с иском к Управлению федеральной службы судебных приставов по «адрес обезличен» (далее — УФССП по СК) о признании незаконным приказа об увольнении, восстановлении в должности, взыскании заработной платы за время вынужденного прогула.

В обоснование своего иска С. указал, что с «данные изъяты» года проходил государственную гражданскою службу в должности судебного пристава — исполнителя структурного подразделения УФССП по СК. Истец считает, что проверка проведена с нарушениями, допущенными при проведении проверки, а также в виду отсутствия в его случае конфликта интересов, поскольку у него отсутствовала личная заинтересованность при исполнении исполнительных документов в отношении должника. Кроме того, факт предъявления документов о принадлежности имущества третьему лицу на момент совершения исполнительных действий не подтвержден материалами исполнительного производства, а также не нашел подтверждения в ходе проверки.

ИСК НЕ УДОВЛЕТВОРЕН

В ходе служебной проверки Управлением не был установлен состав коррупционного правонарушения, в совершении которого истца обвинили и на основании которого он был уволен в связи с утратой доверия. Ему не было известно о принадлежности указанной топливной карты Управлению, а также о порядке и ограничениях по ее использованию. В ходе служебной проверки Управлением не были установлены существенные обстоятельства коррупционного правонарушения, в совершении которого истца обвинили и на основании которого он был уволен в связи с утратой доверия. При применении взысканий, предусмотренных ст. 59.1 и 59.2 настоящего Федерального закона, учитываются характер совершенного гражданским служащим коррупционного правонарушения, его тяжесть, обстоятельства, при которых оно совершено, соблюдение гражданским служащим других ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнение им обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, а также предшествующие результаты исполнения граждан-

ским служащим своих должностных обязанностей (п. 2 ст. 59.3 Федерального закона № 79-ФЗ). Истец привлечен к ответственности за нарушение, которое не существовало на момент служебной проверки, заседания комиссии и издания оспариваемого приказа. В протоколе установлено, что он нарушил запрет, указанный в п. 8 ч. 1 ст. 17 Федерального закона № 79-ФЗ. Согласно данной норме права, в связи с прохождением гражданской службы гражданскому служащему запрещается использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения, другое государственное имущество, а также передавать их другим лицам.

ИСК НЕ УДОВЛЕТВОРЕН

Свое увольнение истец считает незаконным, поскольку никаких проступков, которые явились бы основанием для утраты доверия к нему, он не совершал, ограничения и запреты, установленные Федеральным законом «О государственной гражданской службе», соблюдал.

ИСК НЕ УДОВЛЕТВОРЕН

Приказом № 2124-к от 5 мая 2015 г. УФССП по Пермскому краю истица была освобождена от занимаемой государственной гражданской должности и уволена с федеральной государственной гражданской службы с формулировкой утрата представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему (п. 1 ч. 1 ст. 37 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ). Истец считает увольнение незаконным и необоснованным. В соответствии с приказом руководителя УФССП России по Пермскому краю от 2 апреля 2015 г. № 1748-ко в отношении Шараповой А. А. была проведена служебная проверка. Причиной для проведения данной проверки послужило представление прокурора.

ИСК НЕ УДОВЛЕТВОРЕН

Истец считает свое увольнение незаконным и необоснованным по следующим основаниям. При увольнении по данному основанию следует соблюдать положение о проведении служебной проверки. Часть 2 ст. 58 вышеуказанного Федерального закона императивно устанавливает необходимость проведения служебной проверки перед применением дисциплинарного взыскания. Ответственность за своевременность и правомерность проведения служебной проверки возлагается на представителя нанимателя ее назначившего. В соответствии с приказом руководителя УФССП по Пермскому краю в отношении нее была проведена служебная проверка. В результате проверки, проведенной прокуратурой Орджоникидзевского района г. Перми установлено, что в справке о доходах она не представила сведения о доходе в размере 100 376 руб. 71

коп., полученном ею в результате выигрыша в лотерею. Позднее она выяснила, что бывший супруг гр. Б., воспользовавшись ее сберегательной книжкой, перевел на нее сумму денег в размере 100 376 руб. 71 коп. за выигрыш в лотерею. По его просьбе указанные деньги она сняла и передала ему. Т.е. никакой дополнительный доход она не получала, деньгами не распоряжалась, с бывшим мужем в разводе, поэтому в справке о доходах она не представила данные сведения. Считает, что проведенная служебная проверка в отношении нее явилась не полной и не могла быть положена в основу для принятия решения о дисциплинарном наказании. В нарушении требований п. 2 ст. 59 Федерального закона № 79-ФЗ, при ее проведении не были полностью, объективно и всесторонне установлены следующие факты: вина, причины и условия, способствующие совершению дисциплинарного проступка, характер и размер вреда, причиненного ею в результате дисциплинарного проступка. Кроме того, письменное заключение по результатам проверки истцу представлены не были, по месту работы комиссия не выезжала, истца для дачи объяснения не вызывала. Данные выводы комиссия, проводившая проверку, сделала только на основании проверки прокуратуры Орджоникидзевского района г. Перми. Таким образом, при проведении в отношении истца служебной проверки были допущены нарушения требований ч. 1 ст. 58 и ст. 59.

ИСК НЕ УДОВЛЕТВОРЕН

Из материалов дела следует, что истица замещала должность секретаря судебного заседания в аппарате мирового судьи судебного участка № «адрес» г. Махачкалы.
Также в аппарате мирового судьи судебного участка № «адрес» г. Махачкалы в должности секретаря суда стала работать сестра истицы. Факт близкого родства или свойства муниципальных служащих сам по себе не является основанием для прекращения служебных отношений

В УДОВЛЕТВОРЕНИИ ТРЕБОВАНИЯ ОТКАЗАНО, ДЕЛО НАПРАВЛЕНО НА НОВОЕ РАССМОТРЕНИЕ, ИСКОВЫЕ ТРЕБОВАНИЯ УДОВЛЕТВОРЕНЫ, РЕШЕНИЕ РАЙОННОГО СУДА ОТМЕНЕНО

Истец считает увольнение незаконным, так как наниматель не учел обстоятельства, по которым он не имел возможности в установленные сроки подать справку о доходах.

В связи с резким ухудшением здоровья истец в срочном порядке был госпитализирован и находился на лечении в больнице, где ему была произведена операция. После операции несколько недель он был в тяжелом состоянии и находился на лечении.

При выходе на работу вскрылся факт незаконной подачи неустановленным лицом и принятия недостоверной справки о его (Кушнаренко Г. Е.) доходах, после чего ему

не позволили подать достоверную справку о доходах, в связи с чем он был вынужден почтовой связью представить справку о доходах.

Таким образом, полагает, что ввиду нахождения на лечении и в силу тяжелого состояния здоровья он не имел возможности в установленные сроки подать справку о доходах, что не образует коррупционного проступка и не влечет применения взысканий.

Кроме того, считает, что наниматель не имел права на его увольнение в связи с достижением им предпенсионного возраста («данные изъяты»), поскольку данном случае допускается увольнение только ввиду многочисленных нарушений, в то время как за период его работы в Департаменте лесного хозяйства Министерства природных ресурсов и экологии Тульской области (что составляет 9 лет 10 месяцев) с его стороны нарушений не было, за заслуги перед Родиной и успехи в трудовой деятельности он неоднократно поощрялся грамотами, благодарностями и наградами.

Таким образом, считает, что при увольнении работодателем был нарушен установленный законом порядок увольнения и просит суд признать увольнение незаконным; восстановить его на работе в должности «данные изъяты»; обязать ответчика аннулировать запись об увольнении в его трудовой книжке; взыскать с ответчика в его пользу средний заработок за время вынужденного прогула, единовременное вознаграждение со дня, следующего за увольнением до дня восстановления на работе; компенсировать причиненный моральный вред в сумме 40 тыс. руб.

ИСК НЕ УДОВЛЕТВОРЕН

Приказом от 7 июня 2018 г. на истицу наложено дисциплинарное взыскание в виде увольнения. В этот же день издан приказ, согласно которому она уволена на основании п. 1.1 ч. 1 ст. 37 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с утратой 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 настоящим Федеральным законом, Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами. Считает приказы незаконными, поскольку за каждый дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание, кроме того, с приказами она ознакомлена не была, трудовая книжка ей не выдавалась, о наличии данных приказов ей стало известно только 18 октября 2018 г.

ИСК НЕ УДОВЛЕТВОРЕН

К. обратился в суд с иском, ссылаясь на то, что он проходил службу в таможенных органах РФ на различных должностях. Он был уволен с должности старшего государственного таможенного инспектора отдела таможенного оформления и таможенного контроля таможенного поста ЖДП Забайкальск Читинской таможни на основании приказа по подп. 1.1 п. 1 ч. 1 ст. 37 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с утратой представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему в случае несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции. Вместе с тем, он ничего противоправного не совершал, ограничения и запреты соблюдал, оснований для расторжения контракта и увольнения с государственной гражданской службы не имелось. Просил с учетом уточнений признать увольнение незаконным, восстановить его в прежней должности, взыскать с ответчика средний заработок за время вынужденного прогула за период с «дата» по «дата» в размере «данные изъяты» рублей, компенсацию морального вреда в размере «данные изъяты».

ИСК НЕ УДОВЛЕТВОРЕН

Истец У. обратился в суд с исковым заявлением, указывая на то, что ранее замещал должность «данные изъяты» Управления государственного автодорожного надзора по Забайкальскому краю. Приказом Управления он был уволен в связи с утратой доверия в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 59.2 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Истец полагает данное основание прекращения служебного контракта, освобождение от занимаемой должности и увольнение незаконным. Так, комиссией по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих (далее госслужащих) Российской Федерации и урегулированию конфликтов интересов признано, что предоставленные им сведения о доходах являются недостоверными и неполными, однако данный вывод не соответствует действительности и основан, в том числе на искаженных фактах.

ИСК НЕ УДОВЛЕТВОРЕН

Р. обратился в суд с иском к Межрайонной инспекции Федеральной налоговой службы о признании приказа об увольнении незаконным, восстановлении на работе, взыскании заработной платы за время вынужденного прогула, мотивируя свои требования тем, что дата он принят на работу в Инспекцию Межрайонной налоговой службы России по Советскому району г. Уфы Республики Башкортостан. Основанием к увольнению послужила рекомендация Комиссии по соблюдению требований

к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов Межрайонной ИФНС. Истец полагает данное увольнение незаконным и необоснованным, проведенным с нарушением процедуры увольнения. Указанной комиссией неверно установлено, что сведения, указанные в справке о доходах за 2015 г., являются недостоверными или неполными. Дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения дисциплинарного проступка, проступок, выразившийся в неполном предоставлении сведений о доходах за 2014 г., не мог рассматриваться в 2016 г. Он не имел намерений скрыть какие-либо свои банковские счета, так как впоследствии представил уточнение сведений.

ИСК НЕ УДОВЛЕТВОРЕН

Требования истца мотивированы тем, что с 12 ноября 2003 г. по 27 июля 2015 г. исполнял обязанности по государственной гражданской службе в подразделениях Управления Федеральной службы судебных приставов по Кемеровской области, со 2 июня 2014 г. Приказом № -к от 27 июля 2015 г. служебный контракт с ним был расторгнут, он освобожден от замещаемой должности и уволен с государственной гражданской службы в связи с утратой представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему, п. 1.1 ч. 1 ст. 37 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Данный приказ считает незаконным, поскольку он не имел возможности предоставить справку о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера за 2014 г. лично в силу болезненного состояния «данные изъяты»), так как весь 2015 г. был нетрудоспособен, начиная с 26 декабря 2014 г. по 3 августа 2015 г.

Факт нетрудоспособности подтверждается листками нетрудоспособности, сведениями, содержащимися в выданной истцу характеристике в графе 17.

Вместе с тем, справку о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера за 2014 г. он составил и в третьей декаде марта 2015 г. передал ее работнику отдела судебному приставу исполнителю с просьбой отнести справку в кадровую службу, так как сам не мог отнести ее в связи с плохим состоянием здоровья. Указанный работник сказал ему, что отдал справку в канцелярию Управления на «адрес». Куда делась данная справка ему не известно.

Поскольку ему стало известно, что ответчик обвиняет его в том, что он не предоставил справку о доходах за 2014 г., он еще один экземпляр справки 4 июня 2015 г. отправил ее заказным письмом с уведомлением в адрес ответчика.

ИСК УДОВЛЕТВОРЕН. ИСТЕЦ ВОССТАНОВЛЕН В ДОЛЖНОСТИ

А. обратилась в суд с указанным иском к Управлению Федеральной службы судебных приставов по Республике Калмыкия (далее — УФССП России по РК), указав в обоснование заявленных требований, что она работает в органах юстиции около 27 лет, в должности начальника ЭГОСП № 2 около 5 лет. Приказом руководителя УФССП по РК она уволена со службы, с должности начальника ГОСП № 2 УФССП России по РК за утрату доверия. Данный приказ она считает незаконным и необоснованным, так как оснований для увольнения не имелось, поскольку она не нарушала требований, предъявленных к государственному гражданскому служащему, а потому у работодателя не было оснований для утраты к нему доверия. Доказательств возникновения у нее личной заинтересованности в результатах работы и как следствие наличие конфликта интересов ответчиком не представлено. Истец не знала о проведении в отношении нее служебной проверки, не были разъяснены права, в том числе по подаче ходатайств, жалоб, обращения об ознакомлении с заключением служебной проверки. Также нарушен порядок применения взыскания за коррупционные правонарушения: комиссия по урегулированию конфликта интересов не создавалась, объяснение у истца не отбиралось, с материалами и заключением служебной проверки истец не ознакомлена, копия акта о применении взыскания с указанием коррупционного правонарушения и нормативно-правовых актов, положения которых нарушены, истцу в установленный законом срок не направлялись, наличие виновности в действиях истца не устанавливалось. При назначении наказания ответчиком не принято во внимание то, что она является одинокой матерью, является единственным кормильцем в семье, воспитывает дочь — студентку очной отделения ВУЗа (г. Саратов), на иждивении находится престарелая мать (80 лет).

ИСК НЕ УДОВЛЕТВОРЕН

С увольнением П. не согласен, в том числе, в связи со следующим: при приеме справок о доходах должностные лица, уполномоченные по приему и проверке этих справок не принимали мер по выявлению неточностей, описок, ошибок, допущенных служащими, однако, при должной осмотрительности должны были и могли предотвратить ошибки, сделанные им в справке о доходах. Совершенный проступок является незначительным, применение мер дисциплинарного взыскания в виде увольнения является чрезмерным и не соответствующим тяжести проступка.

Истец ссылается также на рекомендации Министерства труда РФ в письме от 13 ноября 2015 г. № 18–2/10/П-7073 о критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения, полагает, что допущенные им ошибки и неточности в указании сведений о доходах, о счетах в банках являются малозначительными и несуществен-

ными, поскольку сумма дохода ошибочно указана с учетом вычета налога на доходы физических лиц по невнимательности, банковские счета давно не использовались, либо на них происходило перечисление его денежных средств, которые уже были отражены в доходах.

Разница в суммах дохода возникла в связи с данными обстоятельством, а также в связи с займами: на 100 тыс. руб. между ним и его тещей, а также займами, предоставленными другом на ремонт транспортного средства, займы были сразу погашены и не могут являться доходом. Аналогично им не были указаны денежные средства, поступившие на счет ребенка, поскольку данные денежные средства перечислены им для оплаты учебы, учтены в качестве его дохода. Таким образом, в его действиях не было коррупционной составляющей.

Кроме того, истец указывает на нарушение процедуры проведения проверки и увольнения работодателем, поскольку проверка проводилась не кадровой службой соответствующего государственного органа, не была создана комиссия по урегулированию конфликта интересов, не учтена тяжесть совершенного проступка, акт о применении к гражданскому служащему взыскания в случае совершения им коррупционного правонарушения не составлялся, его с ним не ознакомили, также истец полагает, что истек срок привлечения к дисциплинарной ответственности, который составляет шесть месяцев со дня совершения проступка в соответствии со ст. 193 ТК РФ.

ИСК НЕ УДОВЛЕТВОРЕН

С приказом истица не согласна, считает, его незаконным и необоснованным, по следующим основаниям:

Основанием к вынесению вышеуказанного приказа послужил протокол заседания комиссии по соблюдению требований и служебному поведению государственных гражданских служащих Инспекции Федеральной налоговой службы и урегулированию конфликта интересов.

В выписке из вышеуказанного протокола заседания комиссии, указано, что в соответствии с п. 21 Положения о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих территориальных органов федеральной налоговой службы и урегулированию конфликта интересов, утвержденного приказом ФНС России от 30 марта 2011 г. № и по итогам рассмотрения данного вопроса Комиссия единогласно приняла решение: государственный гражданский служащий специалист 1 разряда отдела урегулирования задолженности ИФНС России по г. Курску истица не соблюдала требования к служебному поведению и (или) требования об урегулировании конфликта интересов и рекомендовать начальнику ИФНС России по г. Курску

применить в отношении истицы в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 59.2 Федерального закона № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе» взыскание в виде увольнения в связи с утратой доверия на основании п. 1.1 ч. 1 ст. 37 Федерального закона № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе».

Протокол заседания комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Инспекции Федеральной налоговой службы и урегулированию конфликта интересов также считает незаконным.

Она считает, что с ее стороны не было нарушений Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а также Федерального закона № 273-ФЗ от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции».

ИСК НЕ УДОВЛЕТВОРЕН

ПРИЛОЖЕНИЕ № 2

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА ПО ДЕЛАМ ОБ УВОЛЬНЕНИИ ЗА КОРРУПЦИОННЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ В СВЯЗИ С УТРАТОЙ ДОВЕРИЯ

Анализ судебной практики по рассмотрению судами исковых заявлений «о признании приказа об увольнении государственного гражданского служащего по причине утраты доверия незаконным и восстановлении на работе», в том числе «взыскании среднего заработка за время вынужденного прогула, компенсации морального вреда»[1], «о признании незаконными приказа о проведении проверки, использования персональных данных, доклада по результатам проверки, результатов проверки»[2], позволил выделить следующие обстоятельства.

ПРИЗНАНИЕ СУДОМ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ

Обстоятельства (законные основания[3]) принятия представителем нанимателя решения об освобождении от замещаемой должности и увольнению гражданского служащего по причине утраты доверия, которые суд признает обоснованными основаниями для принятия решения работодателем о привлечении истца к дисциплинарной ответственности в виде увольнения в связи с утратой доверия.

---

1 Например: Ленинградский районный суд г. Калининграда (Калининградская область) Решение № 2-1953/2017 2-1953/2017~М-560/2017 М-560/2017 от 12 мая 2017 г. по делу № 2-1953/2017. Так, в одном из решений «суд приходит к выводу, что незаконными действиями ответчика истцу причинен моральный вред, так как ответчиком нарушено право истца на труд, к ней было незаконно применено взыскание за совершение коррупционного правонарушения в виде увольнения, в связи с утратой доверия (см.: Братский городской суд (Иркутская область) — Решение № 2-744/2017 2-744/2017~М-236/2017 М-236/2017 от 30 марта 2017 г. по делу № 2-744/2017) и этим решением устанавливает взыскать с управления федеральной службы судебных приставов по Иркутской области в пользу истца оплату за дни вынужденного прогула с 14 января 2017 г. по 30 марта 2017 г. (день восстановления на работе) в размере 124 257,93 руб., компенсацию морального вреда в размере 5000 руб., расходы на оплату услуг представителя в размере 20 тыс. руб., всего взыскать 149 257,93 руб.

2 Например: Горно-Алтайский городской суд (Республика Алтай). Решение № 2-611/2018 2-611/2018~М-3028/2017 М-3028/2017 от 20 февраля 2018 г. по делу № 2-611/2018.

3 Основание: протокол заседания комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов; поводы для проведения проверки — различны.

Следует указать, что в соответствии с п. 23 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 № 2, при рассмотрении дела о восстановлении на работе лица, трудовой договор с которым расторгнут по инициативе работодателя, обязанность доказать наличие законного основания увольнения и соблюдение установленного порядка увольнения возлагается на работодателя.

Часть 3 ст. 58 Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» содержит перечень обязательных условий и обстоятельств, которые должен выяснить представитель нанимателя при применении дисциплинарного взыскания в отношении любого гражданского служащего. К ним относятся:

а) тяжесть совершенного гражданским служащим дисциплинарного проступка;

б) степень вины гражданского служащего;

в) обстоятельства, при которых совершен дисциплинарный проступок;

г) предшествующие результаты исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей.

ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

1.1. Соответствие требованиям закона

Судебная практика

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 настоящим Федеральным законом, Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами, является ограничением, в силу которого гражданский служащий не может находиться на гражданской службе (п. 10 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ).

Требования к служебному поведению гражданского служащего перечислены в ч. 1 ст. 18 этого же Федерального закона, в которой указано, что гражданский служащий обязан: не совершать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей (п. 5); соблюдать ограничения, установленные настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами для гражданских служащих (п. 6); не совершать поступки, порочащие его честь и достоинство (п. 8); не допускать

конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету государственного органа (п. 13).

Из анализа вышеизложенных правовых норм следует, что применительно к гражданской службе под утратой представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему можно понимать отношения, возникшие вследствие совершения 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. Несоблюдение гражданским служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов, а также непринятие им мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является, влекут утрату к нему доверия со стороны представителя нанимателя, в связи с чем гражданский служащий подлежит безусловному освобождению от замещаемой должности и увольнению, а служебный контракт с ним — расторжению.

В акте о применении к гражданскому служащему взыскания в случае совершения им коррупционного правонарушения в качестве основания применения взыскания указывается ст. 59.1 или ст. 59.2 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ч. 4 ст. 59.3).

Основанием расторжения трудового договора является приказ представителя нанимателя «О применении взыскания за коррупционное нарушение».

Как указал Конституционный Суд РФ в определении от 25 сентября 2014 г. № 1858-О увольнение по данному основанию возможно лишь на основании доклада о результатах проверки, проведенной подразделением кадровой службы соответствующего государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений. Так, например, в исполнительных органах государственной власти Тверской области, включая Правительство Тверской области, отсутствуют специализированные «кадровые подразделения» по профилактике коррупционных правонарушений. Функции профилактики коррупционных правонарушений возложены должностным регламентом на отдельных специалистов кадровой службы, которые единолично проводят проверку по обстоятельствам поступившей в государственный орган информации о совершении гражданским служащим коррупционного правонарушения в целях формирования соответствующего доклада руководителю. «Такая проверка была проведена сотрудником Главного управления ***, уполномоченным на осуществление мероприятий по профилактике коррупционных правонарушений в Главном управлении, результатом проверки стала докладная записка, описывающая существо нарушения, допущенного истцом (его состав), а также содержащее предложение руководителю Главного управления рассмотреть вопрос о применении к истцу взыскания за коррупционное правонарушение

или передаче доклада в комиссию Главного управления по соблюдению требований к служебному поведению»[4].

Порядок правоприменения в рассматриваемой сфере разъясняется в соответствующих рекомендациях, подготовленных Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации (далее — Минтруд), в частности, Минтруду поручено издавать методические рекомендации и другие инструктивно-методические материалы, касающиеся реализации требований федеральных законов, нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ по вопросам противодействия коррупции[5]. Так, ежегодное проведение декларационных кампаний на основе Методических рекомендаций по вопросам представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и заполнения соответствующей формы справки, подготовленных Минтрудом России, обеспечивает единство подходов к представлению соответствующих сведений и их анализу[6].

Вместе с тем, в ходе изучения судебной практики по рассматриваемой категории дел, было обнаружена иная, ошибочная оценка рекомендаций Минтруда, в частности, вывод из заключения комиссии по проведению служебной проверки Министерства строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства Республики Дагестан о том, что «доводы истца с отсылкой к письмам Минтруда России (письма Минтруда России от 21 марта 2016 г. № 18-2/10/П-1526 «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения» и письма Минтруда России от 13 ноября 2015 г. № 18-2/10/П-7073 «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения») являются ошибочными, так как данные акты носят ненормативный характер и не могут являться основой для применения к правоотношениям, регулируемым специальными нормами права, а именно Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Законом Республики Дагестан от 12 октября 2005 г. № 32 «О государственной гражданской службе Республики Дагестан»[7].

---

4 Заволжский районный суд г. Твери (Тверская область). Решение № 2-1532/2017 2-1532/2017~М-1095/2017 М-1095/2017 от 3 июля 2017 г. по делу № 2-1532/2017.

5 Подпункт «в» п. 25 Указа Президента РФ от 2 апреля 2013 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1670.

6 URL: https://ria.ru/20151208/1338479731.html

7 Советский районный суд г. Махачкалы (Республика Дагестан). Решение № 2-3092/2018 2-3092/2018~М-2144/2018 М-2144/2018 от 21 мая 2018 г. по делу № 2-3092/2018.

1.2. Возникновение конфликта интересов, стороной которого является истец и непринятие мер к его предотвращению

- дружественные отношения между должником и судебным приставом-исполнителем[8];
- при исполнении должностных обязанностей скрыт факт личной заинтересованности, которая может привести к конфликту интересов;
- проверка в отношении истца по факту предоставления неполных (заведомо недостоверных)[9] сведений об имуществе, находящегося в его собственности[10] (такие объекты собственности как: зарегистрированное маломерное судно[11]; не указан депозитный счет: «сокрытие в разделе 4 справки «сведения о счетах в банках и иных кредитных организациях» данных по счету, открытому в «Коммерческом банке…»[12]; «не указаны денежные средства, поступившие на банковский счет в размере 437 598 рублей»[13]. (Так, согласно Методическим рекомендациям по вопросам представления сведений о доходах, расходах,

---

8 Советский районный суд г. Уфы (Республика Башкортостан). Решение № 2-3152/2018 2-3152/2018~М-2590/2018 М-2590/2018 от 16 мая 2018 г. по делу № 2-3152/2018.

9 «Термин «заведомый» означает — хорошо, заранее известный, достоверный, несомненный. Следовательно, под заведомостью следует понимать не просто знание фактов, а знание, во-первых, известное заранее, а во-вторых, знание доподлинное» (см.: Советский районный суд г. Махачкалы (Республика Дагестан). Решение № 2-3092/2018 2-3092/2018~М-2144/2018 М-2144/2018 от 21 мая 2018 г. по делу № 2-3092/2018).

10 Центральный районный суд г. Комсомольска-на-Амуре (Хабаровский край). Решение № 2-1926/2018 2-1926/2018~М-1447/2018 М-1447/2018 от 8 мая 2018 г. по делу № 2-1926/2018.

11 Центральный районный суд г. Комсомольска-на-Амуре (Хабаровский край). Решение № 2-1926/2018 2-1926/2018~М-1447/2018 М-1447/2018 от 8 мая 2018 г. по делу № 2-1926/2018.

12 Ленинградский районный суд г. Калининграда (Калининградская область). Решение № 2-1953/2017 2-1953/2017~М-560/2017 М-560/2017 от 12 мая 2017 г. по делу № 2-1953/2017.

13 В деле фигурируют сведения о представлении Ф.И.О. недостоверных (неполных) сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера в части не отражения суммы поступивших на счет денежных средств в разд. 1 «Сведения о доходах» как «Иные доходы» и финансовых обязательствах в разд. 6.2 «Срочные обязательства финансового характера», «в ходе анализа товарных и денежных потоков, проведения мероприятий налогового контроля установлена схема обналичивания денежных средств путем перечисления ООО «СК Север» в адрес ряда организаций, обладающих признаками фирм «однодневок», за услуги по ремонту транспортных средств», «осуществлялись перечисления денежных средств на лицевые счета физических лиц, в том числе на лицевой счет С.Т.А. в сумме 437 589 рублей», «Таким образом, представленные Ф.И.О. сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера за ДД.ММ.ГГГГ содержат недостоверные и неполные сведения в части полученного гражданским служащим дохода и наличия обязательств финансового характера

об имуществе и обязательствах имущественного характера и заполнения соответствующей формы справки в 2016 г. (за отчетный 2015 г.) в разд. 4 справки «Сведения о счетах в банках и иных кредитных организациях» отражается информация обо всех счетах, открытых по состоянию на отчетную дату, вне зависимости от цели их открытия и использования, в том числе: счета, на которых находятся денежные средства, принадлежащие служащему (работнику), члену его семьи (или права на которые принадлежат данному лицу), при этом данный служащий (работник), член его семьи не является клиентом банка (в том числе индивидуальный инвестиционный счет); счета с нулевым остатком на 31 декабря отчетного года». Так, в одном из дел суд оставил без удовлетворения исковые требования истца к Управлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Мурманской области о признании увольнения незаконным, восстановлении на государственной гражданской службе и взыскании заработка за период вынужденного прогула на основании сведений о следующих допущенных истцом нарушениях действующего законодательства: п. 9 ч. 1 ст. 16, п. 1, 11, 12, ч. 15, п. 5, 8, 13 ч. 1 ст. 18, ч. 3.2 ст. 19, ч. 6.1 ст. 20 Закона № 79-ФЗ, ч. 1, 2 ст. 11 Закона № 273-ФЗ, подп. «г», «д», «к», «л», «м» п. 2.2 Кодекса этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и ее территориальных органов, утвержденного приказом Росприроднадзора, п. 3.1, 3.9, 3.11, 3.12 Должностного регламента главного специалиста-эксперта отдела ГЭЭиН, а также п. 3.1, 3.9, 3.11, 3.12 Должностного регламента заместителя начальника отдела ГЭЭиН:

- снятие с лицевого счета ИП денежных средств и распоряжение ими;
- приобретение у Комитета имущественных отношений в собственность недвижимого имущества в виде нежилого помещения, не указав эти сведения в Справке о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера за отчетный период;
- открытие в АО пяти расчетных счетов в рублях, сведения о которых не указала в Справках о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, сданных в отдел правового и кадрового обеспечения за отчетные периоды;

(см.: Октябрьский районный суд г. Мурманска (Мурманская область). Решение № 2-3663/2018 2-3663/2018~М-2868/2018 М-2868/2018 от 19 июля 2018 г. по делу № 2-3663/2018).

- наличие в Сбербанке России двух счетов. Сумма доходов на вкладе в виде перечисленных процентов составила 0,20 руб., доход составил 0,13 руб., доход составил 0,20 руб. Однако, полученные доходы не указаны в Справке о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера за отчетный период;
- получение дохода в сумме 90 100 руб. деятельности, существенном занижении его размера в Справке о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера за отчетный период, с указанием суммы 11 713 руб.[14]

— непринятие мер по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов, не уведомление в письменной форме своего непосредственного начальника о возможности возникновения конфликта интересов, что в конечном итоге привело к конфликту интересов (например: непринятие мер, связанных с обязанностями по представлению информации об имуществе (доходах) в сведениях о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (например: истец не убедился в прекращении права собственности на маломерное судно в связи с его гибелью в 1994 г., документов, подтверждающих отсутствие права собственности на него, не истребовал)[15]. Так, супруг (председатель ТСЖ, руководитель ООО) истицы (начальник Госжилинспекции) получил квалификационный аттестат, в период получения которого, истица занимала должность в данной Госжилинспекции). Так как процедура получения квалификационного аттестата и порядок сдачи квалификационного экзамена (а также проверка обязательных требований к порядку и условиям заключения договоров управления многоквартирными домами и иных договоров, проверка обязательных требований к созданию и деятельности ТСЖ, соблюдение прав и обязанностей их членов и др.) входит в полномочия и функции работы Госжилинспекции, истица (лично подписала заключения в отношении этого ООО) обязана была урегулировать конфликт интересов, что ею не было сделано — ни письменно непосредственному начальнику, ни в Комиссию истица не обращалась. «Фактически, конфликт интересов состоял в возможности указанных поднадзорных отделу, возглавляемому ис-

[14] Первомайский районный суд г. Мурманска (Мурманская область). Дело № 2-3066/2018. Решение от 28 июня 2018 г.

[15] Центральный районный суд г. Комсомольска-на-Амуре (Хабаровский край). Решение № 2-1926/2018 2-1926/2018~М-1447/2018 М-1447/2018 от 8 мая 2018 г. по делу № 2-1926/2018.

тицей, организаций, возглавляемых супругом, получить явные преимущества, избежать ответственности, в вопросах управления многоквартирными домами получить материальную выгоду»). Возражения истицы по делу сводятся к тому, что брак истицы на время рассмотрения жалоб был расторгнут и при рассмотрении жалоб она никак не могла повлиять на переход домов под управление ООО, ссылается так же на то, что проверки по жалобам и проверки в отношении юридического лица, возглавляемого бывшим супругом истицы, проводились объективно и законно, а ряд жалоб даже не носили спорный характер. Данные доводы истицы суд отклонил, как необоснованные, так как вне зависимости от результатов проверки или существа рассматриваемых жалоб в отношении организации, которую возглавлял ее супруг (с которым ее брак расторгнут) в целях сохранения доверия руководства, исключения возможности влияния личных отношений на объективное исполнение истицей своих служебных обязанностей, она обязана была принять меры к урегулированию конфликта интересов и при рассмотрении указанных жалоб. При этом, в данной ситуации для работодателя не важен был результат рассмотрения жалоб и проведенных проверок, так как при принятии решения об увольнении, должен был учитываться и учитывался сам факт наличия конфликта интересов и не принятие истицей мер к его урегулированию. Наличие конфликта интересов у истицы, по мнению суда, несмотря на формально расторгнутый брак, обосновывается тем, что, данное расторжение брака было фиктивным: ее бывший супруг на момент обнаружения нарушений и рассмотрения дела проживал по тому же адресу, что и истица, что свидетельствует о том, что развод принимает формальную силу[16];

— запрет государственному служащему быть представителем или поверенным по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он работает, либо который непосредственно подчинен или подконтролен ему (так, Положениями п. 5 ст. 17 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ установлен запрет государственному служащему быть представителем или поверенным по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он работает, либо который непосредственно подчинен или подконтролен ему. «Данный запрет запрещает быть представителем третьих лиц только в том органе, где служащий работает»[17];

[16] Центральный районный суд г. Омска (Омская область). Решение № 2-2323/2018 2-2323/2018~М-2280/2018 М-2280/2018 от 22 июня 2018 г. по делу № 2-2323/2018.

[17] Братский городской суд (Иркутская область). Решение № 2-744/2017 2-744/2017~М-236/2017 М-236/2017 от 30 марта 2017 г. по делу № 2-744/2017.

– нарушение истцом запрета, предусмотренного ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ» заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, участвовать в управлении коммерческой организацией или в управлении некоммерческой организацией (например: «истец, являясь соучредителем и руководителем ООО «***», не указал сведения о своей предпринимательской деятельности, об участии в управлении коммерческой организацией и об имуществе – владении долей в уставном капитале общества. В дальнейшем истец также не отразил указанные сведения в соответствующих справках…, не предпринимал в течение двух лет действий по выходу из органов управления коммерческой организации до ликвидации ООО «***» налоговыми органами»[18]). Так, «прокуратурой было установлено, что истец согласно выписке из ЕГРЮЛ являлся одним из учредителей автономной некоммерческой организации (АНО) «***» и входил в состав высшего органа управления АНО – Правления. Таким образом, будучи государственным гражданским служащим субъекта Российской Федерации, истец длительное время напрямую нарушал вышеназванный запрет, предусмотренный ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ». Сведения об этом своему работодателю истец не сообщал, что не отрицал в судебном заседании. Даже если его деятельность в АНО была безвозмездной, он должен был сообщить о таковой своему нанимателю, чего не сделал. Довод истца о том, что в *** областной Думе не был утвержден порядок подобного рода сообщений, не принимается судом во внимание. В силу ст. 10 ГК РФ добросовестность и разумность действий участников гражданских правоотношений предполагается. Особый статус государственного гражданского служащего предполагает соблюдение им всех ограничений и запретов, предусмотренных федеральным законом, в том порядке, как это прописано в законе»[19]. На основании того, что истец «является учредителем фонда, в справках о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера за 2014, 2015, 2016 гг. в подразд. 5.1 «Акции и иное участие в коммерческих организациях и фондах» разд. 5 «Сведения о ценных бумагах» и не указал свое участие в благотворительном фонде, суд приходит к выводу, что совершенный истцом

[18] Центральный районный суд г. Калининграда (Калининградская область). Решение № 2-3749/2018 2-3749/2018~М-3101/2018 М-3101/2018 от 26 октября 2018 г. по делу № 2-3749/2018.

[19] Ленинский районный суд г. Тамбова (Тамбовская область). Решение № 2-1645/2018 2-1645/2018~М-1311/2018 М-1311/2018 от 11 июля 2018 г. по делу № 2-1645/2018.

проступок является коррупционным правонарушением, ответственность за которое наступает вне зависимости от степени его тяжести или причиненного ущерба[20];

- оказание истцом платных услуг по гражданско-правовому договору[21];
- непередача в доверительное управление принадлежащих истцу акций (например: истец «осуществлял разрешительные функции в отношении ПАО АНК «***», не передал в доверительное управление принадлежащие ему 40 акций данной организации общей стоимостью более 130 тыс. руб.; игнорируя требования ч. 2 ст. 11 Закона № 273-ФЗ от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции», ч. 1 ст. 15 Закона № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации»)[22];

1.3. Непредставление сведений о доходах

«Законодательно определено, что наличие самого факта непредставления или представления неполных или недостоверных сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера является достаточным основанием для увольнения»[23]. Например, непредставление Ф.И.О. при поступлении на государственную службу сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера супруги и несовершеннолетних детей. Справки за *** на супругу и несовершеннолетних детей не представлены, тем самым истцом не представлены сведения о своих и членов своей семьи доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера на отчетную дату, что является правонарушением, ответственность за которое предусмотрена п. 2 ч. 1 ст. 13.1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», согласно которой, лицо, замещающее государственную должность Российской Федерации, в порядке, предусмотренном федеральными конституционными законами, федеральными законами, подлежит увольнению (освобождению от должно-

[20] Волжский районный суд г. Саратова (Саратовская область). Решение № 2-1402/2018 2-1402/2018~М-1171/2018 М-1171/2018 от 14 мая 2018 г. по делу № 2-1402/2018.

[21] Кировский районный суд г. Уфы (Республика Башкортостан). Решение № 2-7442/2018 2-7442/2018~М-6963/2018 М-6963/2018 от 23 октября 2018 г. по делу № 2-7442/2018.

[22] Кировский районный суд г. Уфы (Республика Башкортостан). Решение № 2-7442/2018 2-7442/2018~М-6963/2018 М-6963/2018 от 23 октября 2018 г. по делу № 2-7442/2018.

[23] Ленинский районный суд г. Ставрополя (Ставропольский край). Решение № 2-2983/2018 от 25 июля 2018 г. по делу № 2-2983/2018.

сти) в связи с утратой доверия в случае непредставления сведений о доходах[24]. Так, в одном из дел отмечается установленный проверкой факт о том, что Ф.И.О. при поступлении на государственную гражданскую службу не предоставил сведения о доходах и расходах, а также о доходах и расходах своей супруги и своих несовершеннолетних детей, а в представленных сведениях не указал счет, открытый на его имя в Банке ВТБ (ПАО), в связи с чем подлежит увольнению с государственной гражданской службы на основании ст. 13.1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»[25].

1.4. Неисполнение истцом своих должностных обязанностей

- предшествующие результаты неисполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей;
- несоблюдение гражданским служащим других ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнение им обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции

1.5. Принятие представителем работодателя превентивных мер

- предшествующее ознакомление работника с информацией по представлению информации об имуществе (доходах) в сведениях о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, свидетельствующее об обязанность указать сведения о наличии имущества. Пунктом 23 Положения № 1065 от 21 сентября 2009 г. на кадровую службу государственных органов возлагается обязанность ознакомления государственного служащего с результатами проведенной проверки, при этом по смыслу вышеуказанного акта, такое ознакомление должно иметь место до применения к государственному служащему мер юридической ответственности, поскольку обязанности кадровой службы ознакомить государственного служащего с результатами проверки корреспондирует предусмотренное п. 24 вышеуказанного Положения право государственного служащего дать объяснения по результатам проверки (например, ознакомление «с Методическими рекомендациями по вопросам представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и заполнения соответствующей формы справки

[24] Первомайский районный суд г. Мурманска (Мурманская область). Решение № 2-3952/2018 2-3952/2018~М-3224/2018 М-3224/2018 от 18 сентября 2018 г. по делу № 2-3952/2018.

[25] Первомайский районный суд г. Мурманска (Мурманская область). Решение № 2-3734/2018 2-3734/2018~М-3010/2018 М-3010/2018 от 14 сентября 2018 г. по делу № 2-3734/2018.

(прилагаются) за отчетный период»[26]; в 2015–2016 г. сотрудники налоговой инспекции, в том числе истица были ознакомлены с «Обзором основных ошибок, допускаемых государственными служащими (работниками) при заполнении справок о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера», с «Методическими рекомендациями по вопросам представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и заполнения соответствующей формы справки от 23 июня 2014 г. № 460». 26 февраля 2016 г. истица под роспись была ознакомлена с «Методическими рекомендациями по вопросам представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и заполнения соответствующей формы справки в 2016 г. (за отчетный 2015 год)» и письмом Минфина России от 8 февраля 2016 г. № 11-12-10/6155 «О порядке представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера в Министерстве финансов Российской Федерации»[27]

1.6. Соблюдение порядка проведения служебной проверки и порядка увольнения; порядка применения к истцу взыскания за коррупционное правонарушение в виде увольнения

Установленный ст. 59.3 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (например: «Служебная проверка была проведена полно и объективно, процедура и срок увольнения истца в связи с утратой доверия, с учетом времени проведения проверки и заключения по результатам служебной проверки и вынесения приказа об увольнении, периодов нетрудоспособности и нахождения в отпуске истца, со стороны работодателя были соблюдены, нарушений, которые влекли бы незаконность произведенного увольнения со стороны работодателя допущено не было, доказательств обратного материалы дела не содержат»[28]; истец «была уведомлена о том, что по результатам проверки достоверности и полноты сведений о доходах (расходах), имуществе и обя-

[26] Центральный районный суд г. Комсомольска-на-Амуре (Хабаровский край). Решение № 2-1926/2018 2-1926/2018~М-1447/2018 М-1447/2018 от 8 мая 2018 г. по делу № 2-1926/2018.

[27] Ленинградский районный суд г. Калининграда (Калининградская область). Решение № 2-1953/2017 2-1953/2017~М-560/2017 М-560/2017 от 12 мая 2017 г. по делу № 2-1953/2017.

[28] Центральный районный суд г. Комсомольска-на-Амуре (Хабаровский край). Решение № 2-1926/2018 2-1926/2018~М-1447/2018 М-1447/2018 от 8 мая 2018 г. по делу № 2-1926/2018.

зательствах имущественного характера, проведенной отделом безопасности УФНС России, выявлены обстоятельства, позволяющие усомниться в достоверности сведений, представленных в разделах справки о доходах, а именно не указаны денежные средства, поступившие на банковский счет»[29]; в связи с тем, что «истицей же избрана линия поведения в период проведения проверки — ничего не подписывать, сотрудниками принято решение использовать для переписки с истицей внутреннюю электронную программу документооборота, представленную в материалы дела и позволяющую фиксировать факт ознакомления истицы с поступающим к ней на компьютер документом»[30].

1.7. Оценочные признаки дисциплинарного нарушения

При применении взысканий, предусмотренных ст. 59.1 и 59.2 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ, учитываются характер совершенного гражданским служащим коррупционного правонарушения, его тяжесть, обстоятельства, при которых оно совершено, соблюдение гражданским служащим других ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнение им обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, а также предшествующие результаты исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей (ч. 2 ст. 59.3). Согласно п. 53 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 63 от 28 декабря 2006 г. «О внесении изменений и дополнений в Постановление Пленума ВС РФ от 17.03.2004 года № 2 «О применении судами РФ ТК РФ» работодателю необходимо представить доказательства, свидетельствующие не только о том, что работник совершил дисциплинарный проступок, но и о том, что при наложении взыскания учитывались тяжесть этого проступка и обстоятельства, при которых он был совершен, а также предшествующее поведение работника, его отношение к труду.

- вред охраняемым законом интересам Российской Федерации («причинен вред охраняемым законом интересам Российской Федерации в виде посягательств на установленный порядок осуществления государственной власти»[31]; «действия истца, допустившего конфликтную ситуацию, способную нанести ущерб его репутации, как государственного служащего, и авторитету государственного

---

[29] Октябрьский районный суд г. Мурманска (Мурманская область). Решение № 2-3663/2018 2-3663/2018~М-2868/2018 М-2868/2018 от 19 июля 2018 г. по делу № 2-3663/2018.

[30] Центральный районный суд г. Омска (Омская область). Решение № 2-2323/2018 2-2323/2018~М-2280/2018 М-2280/2018 от 22 июня 2018 г. по делу № 2-2323/2018.

[31] Советский районный суд г. Уфы (Республика Башкортостан). Решение № 2-3152/2018 2-3152/2018~М-2590/2018 М-2590/2018 от 16 мая 2018 г. по делу № 2-3152/2018.

органа, были предметом рассмотрения комиссией по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов»[32];

- характер и «тяжесть» совершенного коррупционного правонарушения. «Тяжесть совершенного гражданским служащим дисциплинарного проступка составляет его объективное свойство (качество), она означает способность деяния причинить вред государственно-служебным отношениям. Тяжесть дисциплинарного проступка определяется способом и обстановкой его совершения, характером причиненного вреда, а также другими обстоятельствами, влияющими на меру социальной вредности конкретного проступка»[33];
- обстоятельства, при которых было совершено коррупционное правонарушение;
- «тяжесть» предыдущих дисциплинарных взысканий за коррупционные правонарушения (например, «при вынесении дисциплинарного взыскания, комиссия руководствовалась «тяжестью» предыдущих дисциплинарных взысканий за коррупционные правонарушения, а именно 4 служебные проверки», по которым истцу были вынесены дисциплинарные взыскания в виде замечания и выговора)[34]. Вместе с тем, в одном из дел суд делает следующий вывод: «вопрос об определении значительности (либо незначительности) допущенного нарушения, а также наличие или отсутствие наложенных дисциплинарных взысканий при увольнении истца в связи с утратой доверия правового значения не имеет»[35];
- обвинительный приговор в отношении истца (например: «обвинительный приговор в отношении истца окончательно подтверждает правомерность увольнения истца в связи с утратой доверия… Приговор вступил в законную силу и Истцом не обжалован». «Послужившие основанием для задержания истца по подозрению в совершении преступления, предусмотренного ст. 290 УК РФ, сами по себе свидетельствуют о непринятии гражданским служащим своевременных

---

32 Промышленный районный суд г. Самары (Самарская область). Решение № 2-2472/2018 2-2472/2018~М-1762/2018 М-1762/2018 от 29 мая 2018 г. по делу № 2-2472/2018.

33 Ленинский районный суд г. Курска (Курская область). Решение № 2-6516/2017 2-803/2018 2-803/2018 (2-6516/2017;)~М-6777/2017 М-6777/2017 от 15 февраля 2018 г. по делу № 2-6516/2017.

34 Центральный районный суд г. Комсомольска-на-Амуре (Хабаровский край). Решение № 2-1926/2018 2-1926/2018~М-1447/2018 М-1447/2018 от 8 мая 2018 г. по делу № 2-1926/2018.

35 Первомайский районный суд г. Мурманска (Мурманская область). Решение № 2-3734/2018 2-3734/2018~М-3010/2018 М-3010/2018 от 14 сентября 2018 г. по делу № 2-3734/2018.

мер по предотвращению конфликта интересов, стороной которого он является. Уведомлений о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов от истца не поступало. С учетом изложенного, вне зависимости от результатов рассмотрения уголовного дела, имеются основания не доверять истцу дальнейшее исполнение обязанностей в должности»[36].

Кроме того, суды исходят из презумпции обязанности истца обладать необходимыми знаниями в области требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и запретов. Например: истец, являясь государственным гражданским служащим »не мог не понимать неправомерности своих действий, выразившихся в нахождении на водном объекте (нерестовом водоеме) с запрещенными орудиями лова, не имея рейдового задания, при пресечении незаконной деятельности сотрудником полиции пытался использовать свое должностное положение вопреки законным интересам общества и государства, с целью уклонения от предусмотренной законом ответственности и сохранения используемого орудий лова и приспособлений, т. е. действовал недобросовестно, имея личную заинтересованность, злоупотребил своим правом работника, чем допустил возникновение конфликта интересов. Вопреки указанным требованиям Регламента, истец не предпринял мер к регистрации в установленном порядке информации об угрозе причинения вреда, либо о причинении вреда водным биологическим ресурсам, среде их обитания, действия, проводимые на акватории, осуществлялись им в отсутствие рейдового задания, чего истец не мог не осознавать: зная требования Административного регламента о запрете осуществления государственного надзора в отсутствие рейдового задания, имел реальную возможность в установленном регламентом порядке сообщить в Управление об угрозе причинении вреда водным биологическим ресурсам, при этом не принял мер к урегулированию конфликта интересов»[37].

В соответствии со ст. 394 ТК РФ работник может быть восстановлен на работе только в случае, если увольнение его было произведено без законного основания и (или) с нарушением установленного порядка.

---

[36] Заволжский районный суд г. Твери (Тверская область). Решение № 2-1532/2017 2-1532/2017~М-1095/2017 М-1095/2017 от 3 июля 2017 г. по делу № 2-1532/2017.

[37] Промышленный районный суд г. Самары (Самарская область). Решение № 2-2472/2018 2-2472/2018~М-1762/2018 М-1762/2018 от 29 мая 2018 г. по делу № 2-2472/2018.

ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

2. Обстоятельства (основания) о признании приказа об увольнении истца и восстановлении его на работе (восстановление в прежней должности)[38], признанные по решению суда незаконными.

Судебная практика

- суду не представлено доказательств: (отвечающих требованиям относимости, допустимости, достаточности и достоверности, бесспорно свидетельствующих о том, что истец имела личную заинтересованность, повлиявшую либо которая могла повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение ею должностных обязанностей; получения истцом каких-либо доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, каких-либо выгод (преимуществ) непосредственно для себя, а также членов семьи, либо для граждан и организаций, с которыми она связана финансовыми или иными обязательствами, в связи с представлением интересов М. в суде по доверенности[39];
- не была учтена тяжесть совершенного проступка (например, в одном из дел, такие признаки рассматривались в совокупности: «подача сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера на 4 дня позже установленного законом срока; при увольнении не были учтены обстоятельства, что истица является многодетной матерью, на момент увольнения находилась в отпуске по уходу за несовершеннолетним сыном; ранее добросовестно исполняла служебные обязанности, ей присвоен классный чин – советник юстиции 3 класса, к дисциплинарной ответственности не привлекалась и взысканий не имела[40]);
- отсутствие умысла на уклонение от подачи сведений о доходах[41];
- истцом были предприняты все меры: по снятию маломерного судна с учета, при этом ему неизвестно по каким причинам оно не было снято с регистрационного учета[42];

---

38 В том числе, данные обстоятельства указывались в исковых заявлениях истца.

39 Братский городской суд (Иркутская область). Решение № 2-744/2017 2-744/2017~М-236/2017 М-236/2017 от 30 марта 2017 г. по делу № 2-744/2017.

40 Невский районный суд (г. Санкт-Петербург). Судья: Решение № 2-6605/2017 от 14 ноября 2017 г. по делу № 2-6605/2017.

41 Невский районный суд (г. Санкт-Петербург). Судья: Решение № 2-6605/2017 от 14 ноября 2017 г. по делу № 2-6605/2017.

42 Судом не признано (см.: Центральный районный суд г. Комсомольска-на-Амуре (Хабаровский край). Решение № 2-1926/2018 2-1926/2018~М-1447/2018 М-1447/2018 от 8 мая 2018 г. по делу № 2-1926/2018.

- мотив увольнения (например, по показаниям истца мотивом ее увольнения «явилось неприязненное и предвзятое отношение к ней со стороны ее непосредственного руководителя»43;
- ответчик не учел обстоятельств дела по вменяемому истцу дисциплинарному проступку;
- не были учтены требования соразмерности совершенного правонарушения избранной мере дисциплинарного взыскания;
- не учтены личные обстоятельства истца, при которых было совершено нарушение и которые носят уважительный характер (например: «при увольнении не были учтены обстоятельства, что истица является многодетной матерью, на момент увольнения находилась в отпуске по уходу за несовершеннолетним сыном… и находилась с ним … на стационарном лечении»44. Согласно ст. 37 ч. 3 «О государственной гражданской службе РФ», гражданский служащий не может быть освобожден от замещаемой должности гражданской службы и уволен с гражданской службы по инициативе представителя нанимателя в период пребывания гражданского служащего в отпуске и в период его отсутствия на службе в связи с временной нетрудоспособностью менее сроков, указанных в п. 8.1 ч. 1 настоящей статьи, а также в период его временной нетрудоспособности в связи с увечьем, профессиональным заболеванием или иным повреждением здоровья, связанным с исполнением должностных обязанностей, независимо от продолжительности этого периода. Таким образом, в ч. 3 ст. 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» для государственных гражданских служащих установлен запрет увольнения по инициативе представителя нанимателя в период их пребывания в отпуске. Данный вывод суда основан на разъяснениях Конституционного Суда РФ в Постановлении от 6 декабря 2012 г. № 31-П «По делу о проверке конституционности пункта 4 части 1 статьи 33 и подпункта «а» пункта 3 части 1 статьи 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Л. А. Пугиевой» указал, что в ч. 3 ст. 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», согласно которых, для государственных служащих установлена гарантия в виде запрета увольнения по инициативе представителя нанимателя в период пребывания в отпуске, в том числе в отпуске по беременности и родам.

---

43 Братский городской суд (Иркутская область). Решение № 2-744/2017 2-744/2017~М-236/2017 М-236/2017 от 30 марта 2017 г. по делу № 2-744/2017.

44 Невский районный суд (г. Санкт-Петербург). Судья: Решение № 2-6605/2017 от 14 ноября 2017 г. по делу № 2-6605/2017.

Из буквального смысла ч. 3 ст. 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе» и указанных положений Конституционного Суда РФ следует, что гарантия, предоставляемая государственным служащим, увольняемым по инициативе представителя, в виде запрета на увольнение в период пребывания их в отпуске распространяется и на увольнение государственных служащих по инициативе администрации в период нахождения их в отпуске по уходу за ребенком. Согласно ч. 4 ст. 261 ТК РФ, расторжение трудового договора с женщиной, имеющей ребенка в возрасте до трех лет по инициативе работодателя не допускается (за исключением увольнения по основаниям, предусмотренным п. 1, 5–8, 10 или 11 ч. 1 ст. 81 или п. 2 ст. 336 ТК РФ);

- ответчик не учел предшествующие результаты исполнения истцом своих должностных обязанностей, которые доказывают, что истец добросовестно исполнял свои должностные обязанности, к дисциплинарной ответственности ранее не привлекался (например: суд пришел к выводу, что ответчик не учел, что истец «за время прохождения гражданской службы истец не имел взысканий»[45], «данное нарушение носит не длящийся (разовый) характер, ранее справки о доходах подавались истцом своевременно»[46];
- в докладной записке не указаны факты, в чем именно выразились личные интересы истца, или в чем конкретно проявилось непринятие ею мер к предотвращению конфликта интересов, а также каких именно интересов;
- в совокупности: истец личных интересов не преследовал, никакой выгоды не получил, никакого вреда гражданской службе не нанес;
- конфликт интересов урегулирован (например: «принято решение о выходе истицы из числа участников общества, о переходе ее доли к обществу, о выплате ей стоимости доли и внесении изменений в Единый государственный реестр юридических лиц»;[47]
- незаконные доводы о том, что истец не отвечает квалификационным требованиям для замещения должности (например, суд решил: «доводы представителя ответчика о том, что истица не отвечала квалификационным требованиям для замещения должности, о некомпетентности истицы, об истечения срока пол-

[45] Железнодорожный районный суд г. Симферополя (Республика Крым). Решение № 2-1241/2018 2-1241/2018~М-1096/2018 М-1096/2018 от 21 сентября 2018 г. по делу № 2-1241/2018.

[46] Невский районный суд (г. Санкт-Петербург). Судья: Решение № 2-6605/2017 от 14 ноября 2017 г. по делу № 2-6605/2017.

[47] Черногорский городской суд (Республика Хакасия). Решение № 2-1936/2017 2-1936/2017~М-1846/2017 М-1846/2017 от 27 ноября 2017 г. по делу № 2-1936/2017.

номочий исполняющего обязанности – не имеют правового значения, так как не являлись основанием увольнения[48]);

- необъективность проведенной проверки – исключительно с целью увольнения работника[49];
- наложение взыскания без учета рекомендаций Минтруда (например, «в ходе служебной проверки взыскание на ФИО1 было наложено без учета требований письма Минтруда России от 21 марта 2016 г. № 18-2/10/П-1526 «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения», Приложения № 2 Письма Минтруда от 21 марта 2016 г. № 18-2/10/11-1526 «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения», содержащих Обзор ситуаций, в части разъяснения что является малозначительным проступком[50];
- процедурные нарушения (так в одном из дел указывается: «суд приходит к выводу, что увольнение истца произведено с нарушением установленной процедуры увольнения, что является основанием для признании приказа об увольнении незаконным и восстановлении истца в занимаемой должности на государственной гражданской службе»[51]. «Ответчиком была нарушена процедура увольнения истца в связи с утратой доверия, предусмотренная ст. 58 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», п. 2.4 приказа Росприроднадзора от 20 июля 2009 г. № 199 «Об утверждении Положения о порядке проведения служебной проверки и применения дисциплинарных взысканий в Федеральной службе по надзору в сфере природопользования», ст. 193 Трудового кодекса Российской Федерации»[52]):
    - «законность увольнения предполагает обязанность работодателя не только установить событие допущенного дисциплинарного (коррупционного) правонарушения и вину служащего, но и соблюсти при применении к нему мер юридической ответственности законодательно установленные требования к процедуре применения таких мер. Допущенные ответчиком нарушения

---

48 Черногорский городской суд (Республика Хакасия). Решение № 2-1936/2017 2-1936/2017~М-1846/2017 М-1846/2017 от 27 ноября 2017 г. по делу № 2-1936/2017.

49 Норильский городской суд (Красноярский край). Решение № 2-340/2017 2-340/2017~М-265/2017 М-265/2017 от 12 июля 2017 г. по делу № 2-340/2017.

50 Советский районный суд г. Махачкалы (Республика Дагестан). Решение № 2-3092/2018 2-3092/2018~М-2144/2018 М-2144/2018 от 21 мая 2018 г. по делу № 2-3092/2018.

51 Железнодорожный районный суд г. Симферополя (Республика Крым). Решение № 2-1241/2018 2-1241/2018~М-1096/2018 М-1096/2018 от 21 сентября 2018 г. по делу № 2-1241/2018.

52 Первомайский районный суд г. Мурманска (Мурманская область). Решение № 2-3952/2018 2-3952/2018~М-3224/2018 М-3224/2018 от 18 сентября 2018 г. по делу № 2-3952/2018.

законодательно установленной процедуры проведения проверки фактов коррупционного правонарушения со стороны истца и привлечения его к дисциплинарной ответственности, связанные с неполнотой информирования истца об основаниях проводимой проверки и подлежащих проверке сведениях, с неознакомлением истца с результатами проведенной в отношении него проверки являются, по мнению суда, грубыми, поскольку повлекли за собой лишение истца гарантированного законом права представить свои возражения относительно допущенных нарушений и результатов проведенной проверки»[53]:

- «в нарушение п. 23 Положения в данном протоколе так же не указано: какая конкретно мера ответственности должна была быть применена в отношении истца, как государственного служащего. Необходимость указания в решении Комиссии вида подлежащего применению взыскания так же предусмотрено п. 4 ст. 59.3 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ», согласно которого, в акте о применении к гражданскому служащему взыскания в случае совершения им коррупционного правонарушения в качестве основания применения взыскания указывается статья 59.1 или 59.2 данного Федерального закона»[54];
- невыполнение требований законодательства об ознакомлении государственного служащего с результатами проведенной проверки, неознакомление с результатами проведенной в отношении истца проверки (путем ознакомления с докладом по результатам проверки или иным образом), предоставление истцу возможности дать письменные объяснения по результатам проверки[55]. Например: «с приказом о проведении служебной проверки, приказом от *** № *** о продлении срока ознакомления с материалами служебной проверки, истец ознакомлен не был»[56;] согласно п. 3.5 Приказа Минстроя России от 28 марта 2014 г. № 129/пр подписанное заключение с материалами служебной проверки представляется Министру для принятия решения. Председатель Комиссии должен под роспись ознакомить государственного служащего,

---

53 Норильский городской суд (Красноярский край). Решение № 2-340/2017 2-340/2017~М-265/2017 М-265/2017 от 12 июля 2017 г. по делу № 2-340/2017.

54 Невский районный суд (г. Санкт-Петербург). Судья: Решение № 2-6605/2017 от 14 ноября 2017 г. по делу № 2-6605/2017.

55 Норильский городской суд (Красноярский край). Решение № 2-340/2017 2-340/2017~М-265/2017 М-265/2017 от 12 июля 2017 г. по делу № 2-340/2017.

56 Первомайский районный суд г. Мурманска (Мурманская область). Решение № 2-3952/2018 2-3952/2018~М-3224/2018 М-3224/2018 от 18 сентября 2018 г. по делу № 2-3952/2018.

в отношении которого (либо по письменному заявлению которого) проводилась служебная проверка, с заключением. В одном из дел указано: «в нарушение данных положений Приказа Минстроя России от 28 марта 2014 г. № 129/пр служебная проверка от 19.03.2018 проводилась в отсутствие председателя комиссии и члена комиссии, заключение служебной проверки ими не подписано. Сам истец с данным заключением не ознакомлен»[57];

- нарушение работодателем установленного законом предельного шестимесячного срока для применения дисциплинарного взыскания в виде увольнения за совершение коррупционного правонарушения, и, как следствие, нарушения самой процедуры увольнения. «Как указал Конституционный Суд РФ в определении от 25 сентября 2014 г. № 1858-О, закрепление частью 3 статьи 59.3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» шестимесячного срока со дня поступления информации о совершении коррупционного правонарушения срока, являющегося по своему характеру пресекательным, призвано ограничить период неопределенности правового положения государственного гражданского служащего, находящегося под угрозой увольнения со службы в связи с утратой доверия, и тем самым направлено на защиту прав и законных интересов лиц, проходящих государственную гражданскую службу. Установление срока применения взыскания в виде увольнения за коррупционное правонарушение имеет целью создание дополнительных гарантий от произвольных (незаконных) увольнений с государственной гражданской службы, не предполагает его произвольного применения и не может рассматриваться как нарушающее конституционные права государственных гражданских служащих»[58];
- непредставление со стороны работодателя истцу сведений о совершенном им деянии «пояснения не отбирались, о дате, времени и месте заседания истец не извещался»[59];
- иные обстоятельства.

Так, на неверное толкование процессуального законодательства суд рассмотрел как обстоятельство о несостоятельности и доводов ответчика: «участвуя в судебном заседании в качестве представителя истца при рассмотрении судом спора об уменьшении

---

57 Советский районный суд г. Махачкалы (Республика Дагестан). Решение № 2-3092/2018 2-3092/2018~М-2144/2018 М-2144/2018 от 21 мая 2018 г. по делу № 2-3092/2018.

58 Советский районный суд г. Махачкалы (Республика Дагестан). Решение № 2-3092/2018 2-3092/2018~М-2144/2018 М-2144/2018 от 21 мая 2018 г. по делу № 2-3092/2018.

59 Железнодорожный районный суд г. Симферополя (Республика Крым). Решение № 2-1241/2018 2-1241/2018~М-1096/2018 М-1096/2018 от 21 сентября 2018 г. по делу № 2-1241/2018.

размера алиментов, истец не представляла интересы истца по данному делу в государственном органе, в котором она замещала должность гражданской службы, то есть в службе судебных приставов. Служба судебных приставов не входит в судебную систему Российской Федерации, является самостоятельным органом по обеспечению установленного порядка деятельности судов Российской Федерации, осуществлению принудительного исполнения судебных актов, а также актов других органов и должностных лиц и исполнению законодательства об уголовном судопроизводстве по делам, отнесенным уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации к посредственности федерального органа исполнительной власти по обеспечению установленного порядка деятельности судов и исполнению судебных актов и актов других органов (ст. 1 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах»).

В свою очередь судебная власть в Российской Федерации осуществляется только судами в лице судей и привлекаемых в установленном законом порядке к осуществлению правосудия присяжных и арбитражных заседателей. Никакие другие органы и лица не вправе принимать на себя осуществление правосудия. Судебная власть самостоятельна и действует независимо от законодательной и исполнительной властей (ст. 1 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»).

При этом доводы, указанные в докладной записке, по результатам проведенной в отношении истца проверки о том, что истец участвовала в судебном заседании по исполнительному производству в отношении М. о взыскании алиментов, находящемуся на исполнении в Падунском ОСП г. Братска, суд находит ошибочными, основанными на неверном толковании процессуального законодательства. Предмет спора об уменьшении размера алиментов не затрагивает интересы службы судебных приставов и не влияет на уже находящееся на исполнении исполнительное производство. Из материалов гражданского дела не усматривается, что служба судебных приставов являлась лицом, участвующим в данном деле. Копии материалов исполнительного производства были запрошены судом лишь в качестве доказательств по делу.

По указанным основаниям суд считает несостоятельными и доводы ответчика о родственных связях между С. и М. Сам по себе факт того, что истец, интересы которого С. представляла в суде на основании выданной доверенности, является супругом ее дочери, не свидетельствует о наличии личной заинтересованности истца при исполнении должностных обязанностей в качестве судебного пристава-исполнителя»[60].

[60] Братский городской суд (Иркутская область). Решение № 2-744/2017 2-744/2017~М-236/2017 М-236/2017 от 30 марта 2017 г. по делу № 2-744/2017.

Системный анализ судебной практики по делам об увольнении за коррупционные правонарушения в связи с утратой доверия позволил установить:

1) *обстоятельства (основания), признанные судами законными, при принятии представителем нанимателя решения об освобождении от замещаемой должности и увольнению гражданского служащего по причине утраты доверия*:

– принятие решения в соответствии с положениями законодательства;

– возникновение конфликта интересов, стороной которого является истец и непринятие мер к его предотвращению, в результате: сокрытого факта личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей; неправомерных дружественных отношений; предоставления неполных (заведомо недостоверных) сведений; непринятия мер по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов; нарушения запрета государственному служащему быть представителем или поверенным…; нарушения запрета заниматься предпринимательской деятельностью; оказания истцом платных услуг по гражданско-правовому договору; непередача в доверительное управление принадлежащих истцу акций;

– непредставление сведений о доходах;

– неисполнение истцом своих должностных обязанностей;

– оценочные признаки дисциплинарного нарушения: вред, причиненный охраняемым законом интересам Российской Федерации; обстоятельства, при которых было совершено коррупционное правонарушение; характер и тяжесть совершенного коррупционного правонарушения; тяжесть предыдущих дисциплинарных взысканий за коррупционные правонарушения; обвинительный приговор в отношении истца;

– принятие представителем работодателя превентивных мер: предшествующее ознакомление работника с обязанностями, вязанными с представлением информации об имуществе (доходах) в сведениях…;

– соблюдение порядка проведения служебной проверки и порядка увольнения; порядка применения к истцу взыскания за коррупционное правонарушение в виде увольнения;

2. *обстоятельства (основания) о признания приказа об увольнении истца и восстановлении его на работе (восстановление в прежней должности), по решению суда незаконными*: суду не представлено доказательств; не была учтена тяжесть совершенного проступка; отсутствие умысла на уклонение от подачи сведений о доходах; истцом были предприняты все меры; мотив увольнения; ответчик не учел обстоятельств дела по вменяемому истцу дисциплинарному проступку; нарушение требований соразмерности совершенного правонарушения избранной мере дисциплинарного взыскания; не учтены уважительные личные обстоятельства истца, предшествующие результаты

исполнения истцом своих должностных обязанностей; не отражение в докладной записке содержания личных интересов истца, или непринятия мер к предотвращению конфликта интересов, а также каких именно интересов; конфликт интересов был урегулирован; иные неправомерные доводы.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Berlybekova M. Y. Коррупционные правонарушения и меры противодействия им в Республике Казахстан // Вестник КазНУ. Серия: Юридическая, [S.l.]. V. 92. No 4. P. 86–87. Jan. 2020.
2. Budnik C. Trust, Reliance, and Democracy. International Journal of Philosophical Studies, 2018. 26 (2). P. 221–239.
3. Chêne M. 2012. 'Use of Mobile Phones to Detect and Deter Corruption', U4 Expert Answer. Bergen: Chr. Michelsen Institute // URL: http://www.u4.no/publications/use-ofmobile-phones-to-detect-and-deter-corruption/
4. Coeckelbergh M. Can We Trust Robots? Ethics and Information Technology, 2012. 14(1). P. 53–60.
5. Foley R. Intellectual Trust in Oneself and Others, Cambridge: Cambridge University Press, 2001. 276 p.
6. Govier T. Self-Trust, Autonomy, and Self-Esteem. Hypatia, 1993. 8(1). P. 99–120.
7. Hardin R. Trust & Trustworthiness (Russell Sage Foundation 2002). P. 156–159.
8. Hardin R. Trust and Trustworthiness, New York, NY: Russell Sage Foundation, 2002. 256 p.
9. Hawley K. Trust, Distrust and Commitment. Noûs, 2014. 48(1). P. 1–20.
10. Hawley K. Trustworthy Groups and Organizations, in Faulkner and Simpson. 2017. P. 52–70.
11. Jones K. Trust as an affective attitude. Ethics. 1996. № 107. P. 4–25.
12. Lehrer K. Self-Trust: A Study of Reason, Knowledge, and Autonomy, New York: Oxford University Press, 1997. 220 p.
13. Lewicki R.J., McAllister D.J., Bies R. J. Trust and distrust: new relationships and realities. Academy of Management Review. 1998. Vol. 23. No. 3. P. 438–458.
14. Luhmann N. Trust and Power. John Wiley & Sons. 2018. 224 p.
15. Luhmann N. Trust and Power: Two Works of Niklas Luhmann (Tom Burns and Gianfranco Poggi eds, Howard Davis, John Raffan and Kathryn Rooney trans, John Wiley & Sons 1979. P. 48–60.

16. McLeod C. Trust. The Stanford Encyclopedia of Philosophy. Fall 2020. URL: https://stanford.library.sydney.edu.au/archives/fall2020/contents.html
17. Morris S. D. Disaggregating corruption: A comparison of participation and perceptions in Latin America with a focus on Mexico. Bulletin of Latin American Research, 2008. 28(2). P. 388–409.
18. Normal Rationality: Decisions and Social Order. Avishai Margalit and Cass R. Sunstein (eds.), Oxford: Oxford University Press, 2017. 291 p.
19. Oreskes N. Why Trust Science? Princeton NJ: Princeton University Press, 2019. 376 p.
20. Pennington R., Wilcox H. D., Grover V. The Role of System Trust in Business-to-Consumer Transactions, 2004. 20(3) // Journal of Management Information Systems. P. 197–226.
21. Potter N. N. Narrative Selves, Relations of Trust, and Bipolar Disorder. Philosophy, Psychiatry, & Psychology, 2013. 20(1). P. 57–65.
22. Russell Sage Foundation series on trust. Russell Hardin (ed.), New York: Russell Sage Foundation, 2017. P. 60–82.
23. Sullins J. P. Trust in Robots, in Simon. 2020. P. 313–325.
24. Technology Development and Platform Enhancements for Successful Global E-Government Design, Chapter: 10, Publisher: Hershey, PA: Information Science Reference, Editors: Kelvin J. Bwalya. P. 185–198.
25. Zaheer A., McEvily B., Perrone V. Does Trust matter? Exploring the effects of inter-organizational and interpersonal trust on performance. Organization Science. 1998. Vol. 9. No. 2. P. 141–159.
26. Абдрасулов Е.Б., Ибрагимов Ж. И., Толеуханова Г. А. Формирование и укрепление профессиональной правовой культуры государственных служащих: опыт зарубежных стран // Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан. 2019. № 2 (56).
27. Аграфонов М. Ю. Использование формулировки «утрата доверия» в качестве основания для расторжения трудовых и служебных отношений в современной Российской Федерации: монография / М. Ю. Аграфонов. Иркутск: ФГКОУ ВО ВСИ МВД РФ, 2015. 176 с.
28. Акматова Н. К., Чикеева З. Ч. Факторы, способствующие распространению и сохранению коррупции в системе государственной службы, и коррупционные риски // Вестник Кыргызско-

Российского Славянского университета. 2020. Т. 20. № 3. С. 54–58.
29. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / под ред. С. А. Авакьяна. М., 2001.
30. Алексеев С. С. Проблемы теории права: курс лекций: в 2-х т. Т. 1. / М-во высш. и сред. спец. образования РСФСР. Свердл. юрид. ин-т. Свердловск: [б. и.], 1972–1973, 1972. 396 с.
31. Алексеев С. С. Структура советского права. М., 1975. 264 с.
32. Антикоррупционная этика и служебное поведение: научно-практическое пособие / Н. А. Абузярова, М. В. Залоило, В. И. Кузнецов и др.; под ред. И. И. Кучерова, А. М. Цирина. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2018. 124 с.
33. Арапов Н. А. Принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства в российском конституционном праве и правосудии: дис. … канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2015. 277 с.
34. Ашмаров И. А. Ответственность и честность государственных и муниципальных служащих как неформальные экономические институты // Регион: государственное и муниципальное управление. 2019. № 2 (18). С. 1–21.
35. Баранов В. М., Поленина С. В. Система права, система законодательства и правовая система. Н. Новгород, 2000. 63 с.
36. Борьба с коррупцией в правоохранительных органах за рубежом: монография / В. Ю. Артемов, И. С. Власов, Н. А. Голованова и др.; отв. ред. И. С. Власов, С. П. Кубанцев. М.: ИНФРА-М; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2018. 318 с.
37. Власенко Н. А. Идеальная модель системы права // Избранное. 2016. С. 631–632.
38. Голоманчук Э. В., Яготинцева Т. Ю., Астафурова О. А. Некоторые проблемы предоставления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственными гражданскими служащими и пути их решения // Бизнес. Образование. Право. 2019. № 3 (48). С. 249–254.

39. Гончарук Н. С. Изменения Федерального закона № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» в части усиления административно-правовых мер противодействия коррупции в органах государственной власти // Безопасность бизнеса. 2019. № 1. С. 51–57.
40. Громов В. Г. Институт отрешения от должности в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации // Современное право. 2016. № 10. С. 32–38.
41. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка Владимира Даля [Электронный ресурс]: в 4-х т. 3-е изд-е, испр. и значительно доп. / под ред. И. А. Бодуэна-де-Куртенэ. М., 1903. 700 с.
42. Денисова А. В. Межотраслевые правовые институты как средство обеспечения системности российского уголовного законодательства // Общество и право. 2011. № 1. С. 82–92.
43. Децентрализованные органы и учреждения в системе исполнительной власти зарубежных государств: научно-практическое пособие / отв. ред. А. Н. Пилипенко. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; Норма; ИНФРА-М, 2018. 208 с.
44. Забрамная Е. Ю. Дисциплинарная ответственность: межотраслевой аспект и актуальные проблемы правового института // Трудовое право в России и за рубежом. 2019. № 3. С. 42–45.
45. Законодательство в сфере противодействия коррупции: концептуальные основы и место в системе российского законодательства: научно-практическое пособие / Д. А. Пашенцев, М. В. Залоило, А. М. Цирин и др.; под ред. Д. А. Пашенцева. М., 2020. 176 с.
46. Зыков А. П. Утрата доверия как основание увольнения сотрудника органов внутренних дел // Право и государство: теория и практика. 2019. № 12 (180). С. 294–296.
47. Иванов Д. А., Угольников А. В. Понятие и содержание представления о принятии мер по устранению обстоятельств, способствовавших совершению преступлений (других нарушений закона) // Российский следователь. 2011. № 6. С. 11–14.
48. Исламова Э. Р. Проблемы, возникающие при привлечении государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения // Таврический научный обозреватель. 2015. № 2. С. 44–46.

49. Кабанов П. А. Негативные последствия увольнения в связи с утратой доверия за совершение дисциплинарного коррупционного проступка // Мониторинг правоприменения. 2019. № 2. С. 30–37.
50. Киберпространство БРИКС: правовое измерение: монография / И. И. Шувалов, Т. Я. Хабриева, Фэн Цзинжу и др.; отв. ред. Дэн Руйпин, Т. Я. Хабриева; сост. Жун Фу, Н. М. Бевеликова. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2017. 336 с.
51. Киримова Е. А. Правовой институт: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 1998. 23 с.
52. Козловец Д. В. Институт досрочного прекращения полномочий главы муниципального района, главы городского округа в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации // Устойчивое развитие науки и образования. 2019. № 7. С. 50–57.
53. Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации. 6-е изд., испр., доп. и перераб. / отв. ред. Ю. П. Орловский. М., 2014. 1680 с.
54. Кондрашев, А. А. Меры конституционно-правовой ответственности в современном конституционном праве: основания классификации и виды санкций // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 7. С. 45–50.
55. Конкина И. И. Новый механизм приведения к власти глав субъектов Российской Федерации: проблемы и сомнения // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 3. С. 23–26.
56. Корякин В.М., Филиппова М. Ю. Утрата доверия как основание для расторжения трудового договора: проблемы правового регулирования // Аграрное и земельное право. 2016. № 6. С. 129–134.
57. Кузнецов А. А., Смирнов А. Е., Аграфонов М. Ю. О совершенствовании процессуальных норм по использованию формулировки «утрата доверия» для увольнения сотрудников ОВД // Вестник Восточно-Сибирского института Министерства внутренних дел России. 2015. № 1 (72). С. 49–55.
58. Купрейченко А. Б. Психология доверия и недоверия. М., 2008. 564 с.
59. Леонова И. Ю. Доверие: понятие, виды и функции // Вестник Удмуртского университета. Серия: «Философия. Психология. Педагогика». 2015. № 2. С. 34–41.

60. Липинский Д.А., Репетева О. Е. О межотраслевом институте юридической ответственности // Юридическая мысль. 2016. № 4. С. 24–32.
61. Мхитарян Л. Ю. Понятие добропорядочности: от морально-нравственного качества к принципу права // Гуманитарные и политико-правовые исследования. 2019. № 2 (5). С. 44–52.
62. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный) / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2018. 422 с.
63. Общая теория государства и права: академический курс: в 2-х т. Т. 2: Теория права / под ред. М. Н. Марченко. М., 1998. 622 с.
64. Общая теория государства и права: академический курс: в 3-х т. Т. 2 / отв. ред. М. Н. Марченко. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2007. 802 с.
65. Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1986. 915 с.
66. Орехов И. В. Проблемы классификации субинститутов права // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2016. № 1. С. 37–47.
67. Павлинов А. В. Институт «увольнения в связи с утратой доверия»: проблемы и перспективы законодательного закрепления и применения // Мониторинг правоприменения. 2015. № 1. С. 16–18.
68. Паевская Н. Е. Социально-психологические механизмы развития аутопсихологической компетентности государственных служащих: автореф. дис. … канд. психол. наук. М., 2009. 22 с.
69. Поленина, С. В. Комплексные правовые институты и становление новых отраслей права // Правоведение. 1975. № 3. С. 74–75.
70. Правовые основы противодействия коррупции: международные и национальные стандарты и инициативы: научно-практическое пособие: в 2 т. Т. 1 / под общ. ред. Т. Я. Хабриевой, Р. А. Курбанова. М., 2019. 528 с.
71. Пресняков М.В., Чаннов С. Е. Реестр лиц, уволенных с государственной и муниципальной службы в связи с утратой доверия: вопросы эффективности // Журнал российского права. 2020. № 10. С. 168–183.

72. Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; ИНФРА-М, 2016. 384 с.
73. Прохоров В. Н. Отрешение главы субъекта Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации // Вестник Челябинского государственного университета. 2014. № 20 (349). Право. Вып. 40. С. 23–29.
74. Прохоров В. Н. Правовая природа понятия «утрата доверия Президента РФ» // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение // Вопросы теории и практики. 2014. № 12–3 (50). С. 166–169.
75. Прохорова И. Ф. Феномен доверия-недоверия в социальной психологии // Интегративный подход в психологии (новые исследования): сборник научных трудов. СПб., 2004. С. 150–159.
76. Разина Н. Г. Престиж и достоинство государственной службы // Научный поиск. 2015. № 1.4. С. 64–66.
77. Руденкин В. Н. Соотношение правовых и этических регуляторов должностного поведения госслужащих // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2009. № 4 (9). С. 80–92.
78. Сидорова Е. В. Комплексное правовое регулирование: учебник для магистров / Е. В. Сидорова. 3-е изд., стер. М., 2016. 304 с.
79. Система советского законодательства / В. Б. Алексеев, Е. В. Болдырев, М. И. Брагинский, С. Н. Братусь, и др.; отв. ред. И. С. Самощенко. М., 1980. 328 с.
80. Словак В. В. Отсутствие у людей, в частности, занимающих определенные должности в органе муниципальной власти, эмпатии и чувства сострадания к другим (на примере фильма «Три билборда на границе Эббинга, Миссури») // ГосРег: государственное регулирование общественных отношений. 2020. № 3 (33). С. 225–232.
81. Словарь по этике / под ред. И. С. Кона; 4-е изд. М., 1981. 430 с.
82. Сокрашкин Э. Г. Проблемы реализации института утраты доверия // Законность. 2015. № 10. С. 43–45.
83. Сырых В. М. Комплексные институты как компоненты системы российского права // Журнал российского права. 2002. № 10. С. 22–27.

84. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» / Т. Я. Хабриева, А. А. Клишас. М., 2020. 240 с.
85. Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах: монография / отв. ред. В. И. Лафитский, И. Г. Тимошенко. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; ИНФРА-М, 2015. 446 с.
86. Тихомиров Ю. А. Юридическое прогнозирование: научно-практическое пособие / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М., 2018. 168 с.
87. Тихонова Ж.К. К вопросу о доверии в праве // Вопросы экономики и права. 2019. № 1 (127). С. 7–9.
88. Тищенко И. В. Увольнение в связи с утратой доверия как правовая категория // Актуальные проблемы частного и публичного права. 2018. № 1. С. 17–20.
89. 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.
90. Туганов Ю.Н., Журавлев С. И. К вопросу о привлечении к дисциплинарной ответственности государственных служащих за правонарушения коррупционной направленности // Российская юстиция. 2014. № 4. С. 57–60.
91. Украинцев В.Б., Савон И. В., Лепетикова И. Ю., Канаки В. В. Увольнение государственного служащего в связи с утратой доверия // Азимут научных исследований: экономика и управление. 2019. Т. 8. № 1 (26). С. 347–348.
92. Хватова М. Б. Утрата доверия как показатель нравственного кризиса // Наука. Искусство. Культура. 2019. № 2 (22). С. 171–175.
93. Чирков А. П. Ответственность в системе права: учебное пособие. Калининград, 1996. 77 с.

Научное издание

И. И. Кучеров, В.В. Матвеев, С.Н. Матулис, В.В. Севальнев, О.И. Семыкина, Ю.В. Трунцевский, А.М. Цирин, Е.В. Черепанова

Утрата доверия по законодательству Российской Федерации: научно-практическое пособие

Выпускающий редактор И.М. Столярова
Дизайн и верстка текста А.А. Савченко

Издательский номер 401
Год издания 2022

ISBN 978-5-9998-0401-3
Подписано в печать 17.01.2022
Формат 60×90/16
Печать цифровая
Бумага офсетная

Усл. печ. л. 12,0
Авт. л. 9,20

ПОЛЬЗОВАТЕЛЬ ParaType In Legal Use

Гарнитура Charter
Использованы лицензионные шрифты фирмы «ParaType»

infotropic media

ООО «Инфотропик Медиа»
141009, Московская область, г. Мытищи, проспект Олимпийский, д. 10, пом. 7Л, оф. 2А
Заказ книг: (495) 212 92 31 (многоканальный)
sales@infotropic.ru
www.infotropic.ru, интернет-магазин издательства: http://shop.infotropic.ru

Все права защищены. Любое копирование, воспроизведение, хранение в информационных системах или передача в любой форме и любыми средствами — электронными, механическими, посредством фотокопирования, записями или иными — любой части этой книги запрещено без письменного разрешения ООО «Инфотропик Медиа».
Издание не содержит информацию, причиняющую вред здоровью и (или) развитию детей, и информацию, запрещенную для распространения среди детей.