

УДК 342.9

DOI: 10.14451/2.154.31

## К ВОПРОСУ УСТАНОВЛЕНИЯ СРОКОВ В ОТНОШЕНИИ ОГРАНИЧЕНИЙ, ВОЗНИКАЮЩИХ ПОСЛЕ УВОЛЬНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ В СВЯЗИ С УТРАТОЙ ДОВЕРИЯ

© 2021 **Занко Тигран Антонович**

доцент кафедры административного и финансового права

МГИМО МИД России, Россия, Москва

директор Научно-исследовательского центра государственной службы и управления

РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, Россия, Москва

E-mail: ta.zanko@igsu.ru

Предметом исследования выступают правовые нормы, регулирующие последствия привлечения государственных гражданских служащих к ответственности в виде увольнения в связи с утратой доверия. Отмечается, что действующие нормы государственно-служебного законодательства не содержат определённых сроков для ограничений при поступлении на государственную гражданскую службу после увольнения в связи с утратой доверия.

*Ключевые слова:* государственная служба, гражданская служба, утрата доверия, государственное управление, ограничения, коррупционное правонарушение, исполнительная власть, противодействие коррупции, правовой статус, юридическая ответственность

В условиях активного развития механизмов, направленных на противодействие коррупции в системе государственного и муниципального управления, одной из действенных мер как профилактического воздействия, так и фактического наказания является увольнение государственных гражданских служащих в связи с утратой доверия. Большинство исследований в рамках данной проблематики направлены на установление правовой природы такого вида ответственности [4], механизма и особенностей его реализации [2], соотношения субъективности представителя нанимателя и объективных критериев увольнения в связи с утратой доверия [7]. В исследованиях отмечается, что понятие «увольнение в связи с утратой доверия» в государственно-служебном законодательстве раскрыто недостаточной степени [8], и скорее определена через перечень коррупционных правонарушений [6]. При этом существуют понимание того, что утрата доверия возникает вследствие совершения государственным гражданским служащим действий (бездействия), которые порождают у представителя нанимателя обоснованные сомнения в его «честности, порядочности, добросовестности, искренности мотивов его поступков, способности эффективно исполнять свои должностные обязанности» [1].

На момент подготовки статьи в Реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия, находи-

лось 2663 записи. При этом нигде законодательно не устанавливается срок действия последствий увольнения в связи с утратой доверия, и данная норма во взаимосвязи с п. 10 ст. 16 № 79-ФЗ, который предусматривает, что гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае утраты представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему, приводит к тому, что государственный гражданский служащий, когда-либо уволенный с государственной гражданской службы в связи с утратой доверия больше никогда не сможет поступить на государственную гражданскую службу. Причем такая ситуация возникает по результатам привлечения государственного гражданского служащего к дисциплинарной ответственности.

Желание законодателя, преследуя цель повышения престижа государственной службы, установить репутационный барьер и дисквалифицирующее препятствие для лиц, когда-либо совершавших коррупционные правонарушения, результатом которых стало увольнение в связи с утратой доверия, понятно. В данном контексте можно вспомнить цитату Сенеки: «Доверие, оказанное вероломному, даёт ему возможность вредить». Такие лица, не проявившие соответствующих морально-нравственных качеств, которыми должны обладать государственные

гражданские служащие, не могут быть в полной мере охарактеризованы как способные к ответственному и добросовестному осуществлению профессионально деятельности, связанной с реализацией государственно-управленческих функций.

По сути, увольнение в связи с утратой доверия, как мера дисциплинарной ответственности, имеет для государственного гражданского служащего такие же последствия, как и привлечение к таким видам административного и уголовного наказания, как дисквалификация (ст. 3.11 КоАП) и лишение права занимать определённые должности и заниматься определённой деятельностью (ст. 47 УК). Но административная и уголовная ответственность имеют свои сроки. Так, лишение права занимать определённые должности или заниматься определённой деятельностью устанавливается на срок от одного года до пяти лет в качестве основного вида наказания и на срок от шести месяцев до трех лет в качестве дополнительного вида наказания. В случаях, специально предусмотренных соответствующими статьями Особенной части Уголовного Кодекса, лишение права занимать определённые должности или заниматься определённой деятельностью устанавливается на срок от одного года до пяти лет в качестве основного вида наказания и на срок от шести месяцев до трех лет в качестве дополнительного вида наказания. Дисквалификация в административно-правовом порядке устанавливается на срок от 6 месяцев до трех лет. В любом случае и административно-правовая и уголовно-правовая ответственность в рассматриваемом случае устанавливаются в судебном порядке и носят срочный характер.

Более того, на данной момент возникает ситуация при которой лица, совершившие преступления, т.е. деяния, обладающие большей степенью общественной опасности по сравнению с дисциплинарными проступками, после погашения судимости или снятия судимости не имеют препятствий для замещения должностей государственной гражданской службы и, соответственно, для реализации указанных конституционных прав — в отличие от граждан, уволенных с государственной гражданской службы в по итогам дисциплинарного, хоть и коррупционного, правонарушения.

Необходимо отметить, что существует и другая трактовка содержания и соответственно последствий применения пп.10) ч. 1 ст. 16 № 79-ФЗ, которая заключается в том, что на гражданина,

уволенного в связи с утратой доверия, ограничение по поступлению на государственную гражданскую службу распространяется только в отношении того органа, руководителем которого было принято соответствующее решение, и не применяется, если гражданин устраивается в другой орган власти буквально «через дорогу». Подобный подход к применению рассматриваемой нормы несёт в себе крайне опасный для данного антикоррупционного механизма эффект, т.к. попросту не будет полноценно реализована штрафная функция юридической ответственности, будет искажён смысл последствий увольнения в связи с утратой доверия.

Причем обзор практики по рассмотрению в 2012–2013 гг. дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков, утверждённый Президиумом Верховного Суда Российской Федерации от 30.07.2014 г., указывает на то, что процессы привлечения к дисциплинарной и уголовной ответственности государственного гражданского служащего проходят как бы параллельно, поскольку уголовно-процессуальные действия, осуществляемые в отношении муниципального или государственного служащего, в том числе задержание, возбуждение уголовного дела, вынесение обвинительного приговора, не являются обязательным условием для наступления дисциплинарной ответственности в связи с коррупционным проступком.

Единственный срок, который связан напрямую с последствиями увольнения в связи с утратой доверия, это пятилетний период, предусмотренный п. 3) ч. 3. ст. 15 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», после которого сведения исключаются из реестра лиц, уволенных в связи с утратой доверия [5]. Но исключение из данного реестра по сути имеет только внешние репутационные последствия для государственного гражданского служащего с точки зрения официальной государственной информационной системы, а с учётом развития сети «Интернет» и многократного копирования данного реестра в других неофициальных источниках — информация может сохраняться неограниченно долгое время. И самое главное — исключение из реестра с формально-юридической точки зрения никак не влияет на возникающее ограничение при поступлении на государственную

гражданскую службу, поскольку содержание ст. 16 № 79-ФЗ указывает только на сам факт увольнения в связи с утратой доверия, но не нахождение государственного служащего в реестре.

Аналогичная ситуация с установлением бессрочного ограничения на поступление на государственную гражданскую службу для лиц, не прошедших военную службу по призыву, не имея на то законных оснований, складывалась после введения в 2013 г. Федеральным законом № 170-ФЗ соответствующей нормы. Однако, уже в 2014 г. Конституционный Суд Российской Федерации своим постановлением от 30.10.2014 № 26-П рекомендовал федеральному законодателю «внести в действующее правовое регулирование изменения, направленные на его совершенствование в части, устанавливающей ограничения, связанные с поступлением на государственную гражданскую службу и ее прохождением, с тем чтобы — при сохранении баланса публичных и частных интересов — устранить имеющее место в настоящее время рассогласование правовых предписаний, касающихся негативных последствий неисполнения гражданином Российской Федерации конституционной обязанности по защите Отечества путем прохождения военной службы по призыву, и исключить тем самым возможность несоразмерного ограничения прав граждан, признанных в установленном порядке не прошедшими без законных на то оснований военную службу по призыву».

Конституционный Суд мотивировал свою позицию тем, что установление бессрочного запрета на замещение должностей государственной гражданской службы не отвечает конституционным требованиям согласованности, разумности и справедливости, а также соразмерности возможных ограничений конституционных прав и свобод, а потому не соответствует Конституции Российской Федерации. Соответствующие изменения были внесены в 2017 г. Федеральным законом № 192-ФЗ, который установил срок такого ограничения (10 лет).

Необходимо также отметить, что увольнение в связи с утратой доверия не всегда возникает из-за по-настоящему «коррупционного правонарушения»: иногда эти действия государственных гражданских служащих, которые хоть и формально подпадают под условия увольнения в связи с утратой доверия, но по своей природе не имеют коррупционной составляющей.

В данном случае может быть уместна в ка-

честве примера следующая ситуация: государственный гражданский служащий, замещающий высшую должность государственной службы категории руководители в федеральном органе исполнительной власти и проходящий государственную гражданскую службу в центральном аппарате ведомства в Москве, получает в наследство квартиру в одном из отдалённых региональных городов; в данном городе проживает его близкий родственник (брат), и государственный гражданский служащий, не имея намерений и финансовой необходимости в данной квартире, принимает решение передать эту квартиру своему родственнику, отдавая доверенность на совершение всех необходимых регистрационных действий, и будучи в полной уверенности в перерегистрации квартиры на нового собственника, не подаёт сведения о квартире во время очередной декларационной кампании. Родственник в свою очередь не успевает вовремя перерегистрировать квартиру, а проверка прокуратуры сведений о доходах, расходах и обязательствах имущественного характера выявляет неполноту сведений. Формально данная ситуация вполне с учётом стоимости квартиры может быть квалифицирована как серьезное коррупционное правонарушение со всеми неблагоприятными последствиями для государственного служащего.

Привлечение к ответственности государственных гражданских служащих за коррупционные правонарушения, даже с учётом коллегиального характера рассмотрения данного вопроса на соответствующей комиссии, из-за административного воздействия руководителя органа — носит иногда субъективный характер. Более того, как справедливо отмечает в своей статье А. Д. Ильяков, увольнение «осуществляется в связи с утратой доверия к работнику со стороны конкретного представителя нанимателя — должностного лица, имеющего право принимать решение об увольнении, не свидетельствует о потере доверия всей системы государственного управления» [3].

С другой стороны, зачастую государственные гражданские служащие «успевают» уволиться с государственной гражданской службы до принятия негативного для них решения в виде увольнения в связи с утратой доверия, а некоторые представители нанимателя осознанно не идут на «обострение» ситуации, не желая усложнять процедуру увольнения потенциальными риска-

ми дальнейшего судебного разбирательства.

Представляется, что в отношении существующего бессрочного ограничения на доступ к государственной гражданской службе для лиц, уволенных в связи с утратой доверия, федеральному законодателю также целесообразно установить сроки, как минимум не превышающие сроки административно-правовой ответственности за дисквалификацию либо сроки нахождения в реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия. Таким образом, возможны несколько вариантов правового урегулирования указанной ситуации. Во-первых, изложение пп.10) ч. 1 ст. 16 № 79-ФЗ в следующей редакции: «нахождения в Реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия». Такое точечное законодательное изменение, автоматически установит срок, в течение которого действует ограничение, налагаемое на граждан, уволенных в связи с утратой доверия — 5 лет. Во-вторых, предлагается установить для лиц, ранее уволенных в связи с утратой доверия, особый порядок приёма на государственную службу, который будет заключаться в необходимости получения заключения Комиссии по противодействию коррупционным правонарушениям государственного органа, в который трудоустраивается гражданин, которая должна будет установить, как обстоятельства увольнения в связи с утратой доверия могут по-

влиять на выполнения должностных обязанностей на потенциальном новом месте службы.

Данная статья ни в коей мере не имеет целью оградить недобросовестных государственных гражданских служащих, которые совершили коррупционные правонарушения, от юридической ответственности и неблагоприятных последствий. Специфика государственной гражданской службы предусматривает возможность и целесообразность установления особых правил поступления на государственную гражданскую службу и ее прохождения, а также предъявления к лицам, поступающим на государственную гражданскую службу и замещающим должности государственных гражданских служащих, специальных требований, касающиеся не только их профессиональной и деловых качеств, но и морально-этических. Вместе с тем, необходимо использовать не чрезмерные санкции, чтобы исключить возможность необоснованного, несправедливого ограничения прав и свобод граждан. Нормы, закрепляющие ограничения, возникающие в результате увольнения государственных гражданских служащих в связи с утратой доверия должны быть определёнными, не допускать двоякого либо расширительного толкования, и как результат произвольного применения.

#### Библиографический список

1. Воробьев Н.И., Галкин В. А., Мокиев М. М., Осипова И. Н., Юдина А. Б. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный). — Специально для системы ГАРАНТ, 2014
2. Гуринович А. Г. Организационно-правовой механизм увольнения государственных гражданских служащих в связи с утратой доверия за коррупционные правонарушения // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2013. № 3. С. 61–86
3. Ильяков А. Д. Конституционность практики включения в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия // Современное право. 2019. № 3. С. 38–41
4. Исламова Э. Р. Проблемы, возникающие при привлечении государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения // Таврический научный обозреватель. 2015. № 2–2. С. 44–46
5. Куковинцева С.А. О реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия // Отдел кадров государственного (муниципального) учреждения. 2018. № 2. С. 57–62
6. Ломакина Л. А. Некоторые проблемы правового регулирования ответственности государственных гражданских служащих за утрату доверия // Журнал российского права. 2019. № 12. С. 168–173
7. Сорокин Р. С. Увольнение с государственной службы в системе мер противодействия коррупции // Вестник ПАГС. 2016. № 2 (53). С. 25–30
8. Украинцев В.Б., Савон И. В., Лепетикова И. Ю., Канаки В. В. Увольнение государственного служащего в связи с утратой доверия // АНИ: экономика и управление. 2019. № 1 (26). С. 347–348