

Научная статья

УДК 342.9

<https://doi.org/10.36511/2078-5356-2022-2-187-191>

## Реестр лиц, уволенных за утрату доверия, в системе дисциплинарного принуждения

**Волгина Галина Ельтаевна<sup>1</sup>, Коврова Вера Геннадьевна<sup>2</sup>**

<sup>1, 2</sup>Всероссийский институт повышения квалификации сотрудников МВД России, Домодедово, Россия

<sup>1</sup>[gal.volgina@yandex.ru](mailto:gal.volgina@yandex.ru), <https://orcid.org/0000-0002-4214-1739>

<sup>2</sup>[5vozdux5@gmail.com](mailto:5vozdux5@gmail.com), <https://orcid.org/0000-0001-7943-8934>

**Аннотация.** Статья посвящена реестру лиц, уволенных в связи с утратой доверия, в системе дисциплинарного принуждения, а также значимости его создания и определенные пробелы. Дана краткая характеристика предписаниям нормативных актов, регламентирующих вопросы увольнения за коррупционные правонарушения. Проанализированы вопросы порядка включения сведений в реестр лиц, уволенных за утрату доверия, в том числе перспективы его использования в правоприменительной практике. Отмечается важность появления данного реестра, которая состоит в том, что у коррупционеров на сегодняшний день нет возможности утаивать факты о себе, равно как и продолжать совершать преступные поступки.

Отдельно рассмотрены возможности исключения сведений из реестра при определенных условиях.

Предложены некоторые меры по совершенствованию действующего законодательства в части конкретизации последствий, которые должны наступить в случае включения сведений в реестр лиц, уволенных за коррупционные правонарушения.

**Ключевые слова:** дисциплинарное принуждение, коррупционное правонарушение, увольнение, реестр, противодействие коррупции

**Для цитирования:** Волгина Г. Е., Коврова В. Г. Реестр лиц, уволенных за утрату доверия, в системе дисциплинарного принуждения // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2022. № 2. С. 187—191. <https://doi.org/10.36511/2078-5356-2022-2-187-191>.

Original article

## Register of persons dismissed for loss of trust in the system of disciplinary coercion

**Galina E. Volgina<sup>1</sup>, Vera G. Kovrova<sup>2</sup>**

<sup>1, 2</sup>All-Russian Institute for Advanced Training of Employees of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Domodedovo, Russian Federation

<sup>1</sup>[gal.volgina@yandex.ru](mailto:gal.volgina@yandex.ru), <https://orcid.org/0000-0002-4214-1739>

<sup>2</sup>[5vozdux5@gmail.com](mailto:5vozdux5@gmail.com), <https://orcid.org/0000-0001-7943-8934>

**Abstract.** The article is devoted to the register of persons dismissed due to loss of trust in the system of disciplinary coercion, as well as the significance of its creation and certain gaps. A brief description is given of the prescriptions of normative acts regulating the issues of dismissal for corruption offenses. The issues of the procedure for including information in the register of persons dismissed for loss of trust, including the prospects for its use in law enforcement practice, are analyzed. The importance of the appearance of this register is noted, which consists in the fact that corrupt officials today have no opportunity to conceal facts about themselves, as well as to continue to commit criminal acts.

Some options for the possibility of excluding information from the registry under certain conditions are considered.

© Волгина Г. Е., Коврова В. Г., 2022

Some measures are proposed to improve the current legislation in terms of specifying the consequences that should occur if information is included in the register of persons dismissed for corruption offenses. It is also necessary to define more precisely the circumstances that exclude the possibility of dismissal of an employee due to loss of trust on formal grounds.

**Keywords:** disciplinary coercion, corruption offense, dismissal, register, combating corruption

**For citation:** Volgina G. E., Kovrova V. G. Register of persons dismissed for loss of trust in the system of disciplinary coercion. *Legal Science and Practice: Journal of Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2022, no. 2, pp. 187—191. (In Russ.). <https://doi.org/10.36511/2078-5356-2022-2-187-191>.

Одним из основных видов государственного принуждения к должностным лицам, нарушающим закон и должностные дисциплинарные требования, является дисциплинарное принуждение. Как правило, принуждение является реакцией на незаконное поведение, однако в некоторых случаях оно также может быть использовано для защиты общественных и личных интересов или предотвращения правонарушений, в том числе коррупционных.

Д. Н. Бахрах определил дисциплинарное принуждение как «... применение субъектами линейной власти к подчиненным им членам устойчивых коллективов за непреступные правонарушения мер дисциплинарного воздействия в порядке, установленном нормами административного, трудового и некоторых других отраслей права [1, с. 21].

А. Г. Николаев акцентирует, что «... условия и порядок применения мер дисциплинарного принуждения могут изменяться в зависимости от условий внешней среды функционирования субъекта» [2, с. 175].

Не вдаваясь в подробное рассмотрение мер дисциплинарного принуждения, обозначим, что в основном различными авторами (Э. Л. Лещина, А. Г. Николаев, И. Д. Фиалковская) [3] выделяются дисциплинарные взыскания, в числе которых законодатель предусмотрел взыскание в виде «увольнения в связи с утратой доверия».

Понятие «утрата доверия» в законодательство Российской Федерации пришло не так давно. Согласимся с высказыванием Ю. В. Трунцевского, что «... до последнего времени для государственного ... служащего, совершившего коррупционное правонарушение, по юридическим и фактическим последствиям увольнение в связи с утратой доверия ничем не отличалось от обычного увольнения» [4, с. 156]. До определенного времени такой термин вообще не применялся.

В этой связи 2011 год оказался довольно насыщенным в части введения этого термина в федеральное законодательство, регулирующее правоотношения, связанные с поступлением на должности государственной службы,

различными ее видами, прохождением и прекращением этих правоотношений.

В частности Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее — Закон о коррупции) дополнен следующими статьями:

13.1. Увольнение (освобождение от должности) лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, в связи с утратой доверия;

13.2. Увольнение (освобождение от должности) лиц, замещающих (занимающих) должности в Центральном банке Российской Федерации, государственных корпорациях, публично-правовых компаниях, иных организациях, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов, в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, должности финансового уполномоченного, руководителя службы обеспечения деятельности финансового уполномоченного, в связи с утратой доверия.

В свою очередь, Федеральным законом от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» законодатель расширил его положения, дополнив статью 59.2 «Увольнение в связи с утратой доверия». Положением данной статьи предусмотрено увольнение за утрату доверия в тех же случаях, которые установлены в Законе о коррупции.

В ноябре 2011 года законодателем подписан Федеральный закон № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон о службе). Одним из оснований к увольнению из органов внутренних дел установлено увольнение в связи с утратой доверия (п. 22 ч. 2 ст. 82). В части 4 статьи 82 Закона о службе законодатель дает расшифровку, какие действия или бездействия нужно классифицировать как утрату доверия. И здесь стоит отметить, что несмотря на то, что законодателем было четко

определено, что понимать под утратой доверия, изначально некоторые руководители органов внутренних дел решение об увольнении за утрату доверия принимали на основании убеждения «я сотруднику не доверяю, значит он подлежит увольнению».

В 2015 году в Закон о службе в части регулирования вопроса увольнения за утрату доверия внесены изменения. Во-первых, в новой редакции увольнение за утрату доверия предусматривается уже по пункту 13 части 3 статьи 82. Во-вторых, законодатель выделил в отдельную статью положения, касающиеся квалификации. При этом под квалификацию подпадают действия или бездействия не только сотрудника, но в некоторых случаях и его близких родственников.

Стоит отметить, что увольнение сотрудника за утрату доверия влечет за собой наступление определенных негативных последствий, которые могут помешать этому сотруднику в дальнейшем осуществлении трудовой деятельности. Так, 5 марта 2018 года Правительством Российской Федерации принято решение, определяющее порядок включения в соответствующий реестр и исключения из него сведений о лице, к которому было применено взыскание в виде увольнения в связи с утратой доверия (далее — Положение о реестре). Министром внутренних дел Российской Федерации в целях реализации предписаний, установленных постановлением Правительства Российской Федерации от 31 мая 2018 года подписан приказ за № 348.

Положением о реестре установлены должностные лица, уполномоченные направлять необходимые сведения для их размещения в реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия (далее — Реестр), определены сроки направления информации как для включения в этот Реестр, так и исключения из него. Также представляют интерес основания, позволяющие исключить из Реестра информацию в отношении лица.

*Случаи исключения из реестра:*

1) отмены акта, явившегося основанием для включения в реестр сведений о лице, уволенном в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения;

2) вступления в установленном порядке в законную силу решения суда об отмене акта, явившегося основанием для включения в реестр сведений о лице, уволенном в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения;

3) истечения пяти лет с момента принятия акта, явившегося основанием для включения в реестр сведений о лице, уволенном в связи с

утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения;

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

На сегодняшний день на государственном уровне действует широкая программа по противодействию коррупции, а также по пресечению правонарушений путем злоупотребления властью среди «силовиков» и чиновников. Тем самым у россиян с марта 2018 года с помощью единой информационной системы ([gossluzhba.gov.ru/reestr](http://gossluzhba.gov.ru/reestr)) появилась возможность узнать имена должностных лиц, уволенных с государственной службы за коррупционные правонарушения с формулировкой «по утрате доверия».

Реестр является одним из правовых институтов противодействия коррупции, который по постановлению Правительства Российской Федерации от 5 марта 2018 года № 228 уже ведется четыре года. Периодически он обновляется.

Анализ указанных в Реестре данных, по состоянию на март 2022 года, позволяет установить, например, ведомственную принадлежность лиц (рис. 1) или соотношение количества мужчин по отношению к количеству женщин, уволенных за утрату доверия (рис. 2).

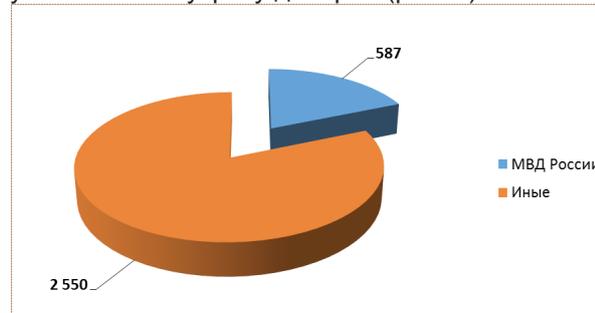


Рис. 1. Должности, занимаемые лицами, уволенными за утрату доверия

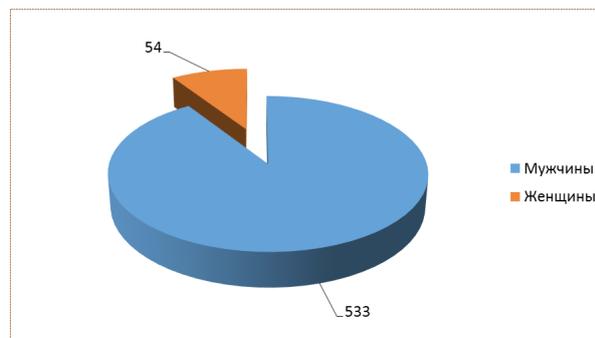


Рис. 2. Соотношение мужчин и женщин, уволенных за утрату доверия

По состоянию на 3 марта 2022 года в Реестр внесено 3 137 граждан, 587 из этого числа граждан составляют лица, уволенные из подразделений органов внутренних дел Российской Федерации Министерства внутренних дел.

У Реестра на сегодняшний день существуют как положительные, так и отрицательные стороны. К положительным моментам относится то, что Реестр представляет собой новацию, помогающую осуществлять учет преступивших закон личностей, и является чем-то вроде «черного списка».

Так называемый антикоррупционный реестр позволяет разрешить две существенные задачи. Во-первых, с появлением Реестра нет возможности у коррупционеров утаивать факты о себе, равно как и продолжать совершать преступные поступки.

Хотя значительное большинство случаев об увольнении в связи с утратой доверия работодателем (нанимателем) узнает из трудовой книжки, однако она не всегда может быть под рукой. И уже информация о том, что гражданин уволен за утрату доверия, выясняется по ее представлению в кадровое подразделение в случае решения вопроса о трудоустройстве. Реестр дает возможность предотвратить преступившим закон личностям еще раз поступить на государственную службу (в частности на службу в органы внутренних дел), в том числе на аналогичную должность, в определенный Положением о реестре пятилетний срок.

Во-вторых, с появлением Реестра появилась возможность составить более полное объективное мнение о претенденте на должность.

Согласимся с мнением Ю. Г. Белаева, который отметил, что «... установление ограничений прав ... служит обеспечению эффективной профессиональной деятельности» [5, с. 15]. Ю. Чайка указывает, что «... опасение попасть в черный список будет дополнительно мотивировать чиновников к соблюдению законов» [6, с. 15].

В целом формирование и ведение Реестра очень правильное и важное решение, и аккумуляция необходимых сведений должно негативно отразиться на нарушителе. В то же время существуют определенные пробелы. Так, по намерению законодателя, данные об уволенных в связи с утратой доверия лица стали открытыми. Положение о реестре не содержит особого механизма, исключающего возможность поступления такого гражданина на государственную службу различных ее видов.

Действительно, как верно отметили М. В. Пресняков и С. Е. Чаннов, «... действующее законодательство лишь закрепляет правила

ведения такого реестра, но ничего не говорит о правовых последствиях включения в него сведений об увольнении служащих за утрату доверия» [7, с. 170]. То есть на сегодняшний день потенциальный работодатель (наниматель) обладает правом как принимать, так и не принимать совершивших коррупционные правонарушения лиц на государственную службу. Многие зависят от желания, от «чистоплотности» и добропорядочности руководителей государственных органов и органов местного самоуправления.

В конце концов, включение государственного служащего в этот реестр не приводит к тому, что лица, включенные в него, снова не смогут участвовать в отборе на вакансию на государственной службе. Иными словами, положение не ограничивает доступ к государственной службе и поэтому носит декларативный, в большей степени информационный характер.

Более того, совсем не учитывается тот факт, что совершивший коррупционное правонарушение служащий может расторгнуть контракт в период проведения проверки по факту совершения коррупционного правонарушения самостоятельно, не станет ждать отрицательных для него результатов. По данным основаниям преград для увольнения сотрудника в период проведения подобной проверки законодательство не содержит, если только факт совершения коррупционного правонарушения не доказан.

На наш взгляд, требует своего разрешения еще один вопрос, касающийся срока нахождения в Реестре, поскольку он не пожизненный. Положениями предусмотрены случаи исключения из реестра (например, в случае смерти). Исключение сведений из Реестра происходит также в случаях, если решение об увольнении отменено руководителем либо применение к гражданину такой меры, как увольнение за утрату доверия, судом признается незаконным. Однако больше всего беспокоит то, что государственный служащий исключается из Реестра через 5 лет (после внесения сведений). Получается, что через 5 лет нечистый на руку сотрудник или чиновник сможет вновь поступить на государственную службу?! С одной стороны, каждый имеет право на искупление, и пятилетний срок — это вполне достаточный срок, а с другой стороны, преступившие закон личности могут и не одуматься и вновь поступить на государственную службу с целью определенной наживы.

Необходимо сделать акцент также на том положении, что увольнение в связи с утратой доверия нередко происходит по формальным

нарушениям антикоррупционных требований к государственным служащим. Так, например:

— сотрудник с ошибками заполнил справку о доходах;

— сотрудник не отразил однажды все свои открытые банковские счета (хотя на этих счетах у него есть незначительные суммы);

— сотруднику вменяется статья «конфликт интересов», однако подлинного конфликта интересов может и не быть (косвенные родственные связи через племянников после развода дальних родственников и т. п.)

Зачастую подобные формальные вещи используются, чтобы устранить неугодного сотрудника и назначить на его должность другого. Однако заметим, что случаются и противоположные обстоятельства, когда увольнение в связи с утратой доверия — это единственная возможность наказать нечистого на руку сотрудника или чиновника.

Хотелось бы отметить, что введение законодателем Реестра является необходимой и действенной мерой, поскольку информация, размещенная в открытом доступе, — сильнейший сдерживающий фактор, а информация по увольнению в связи с утратой доверия играет важную роль в вопросе стимулирования гражданина к антикоррупционному поведению. Информация, содержащаяся в Реестре, является мощным стимулом для борьбы с коррупцией. Оказаться на «доске позора» не жаждет никто. Тем не менее устранение некоторых пробелов необходимо и значимо.

#### Список источников

1. Николаев А. Г. Правовой режим дисциплинарного принуждения // Закон и право. 2021. № 3. С. 174—179.
2. Бахрах Д. Н. Дисциплинарное принуждение // Правоведение. 1985. № 3.
3. Фиалковская И. Д. Меры дисциплинарного принуждения в системе методов государственного управления // Народ и власть: взаимодействие в истории и современности. 2016. № 3. С. 189—203.
4. Бабаев В. К. Право и государственное принуждение // Теория государства и права: учебник / под ред. В. К. Бабаева. М.: Юристъ, 2003. 592 с.
5. 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.

6. 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.

7. Белякова Ю. Г. Ограничения конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, проходящих государственную службу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Орел, 2016. 32 с.

8. Чайка Ю. Я. Чиновников будут мотивировать черным списком // Коммерсантъ. 2017. 8 декабря.

9. 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.

#### References

1. Nikolaev A. G. Legal regime of disciplinary enforcement. *Law and right*, 2021, no. 3, pp. 174—179. (In Russ.)
2. Bahrah D. N. Disciplinary enforcement. *Jurisprudence*, 1985, no. 3. (In Russ.)
3. Fialkovskaya I. D. Measures of disciplinary coercion in the system of public administration methods. *People and power: interaction in history and modernity*, 2016, no. 3, pp. 189—203. (In Russ.)
4. Babaev V. K. Law and state coercion. Theory of state and law: textbook / ed. by V. K. Babaeva. Moscow: Yurist Publ., 2003. 592 p. (In Russ.)
5. Truntsevsky Yu. V. Disciplinary and judicial practice in cases of dismissal for a corruption offense due to loss of trust. *Journal of Russian Law*, 2020, no. 11, pp. 155—173. (In Russ.)
6. Goncharuk N. S. Amendments to federal law no. 273-FZ “On Combating Corruption” in terms of strengthening administrative and legal measures to combat corruption in public authorities. *Business Security*, 2019, no. 1, pp. 51—57. (In Russ.)
7. Belyakova Yu. G. Restrictions on the constitutional rights and freedoms of citizens of the Russian Federation in public service. Author’s abstract... candidate of legal sciences. Orel, 2016. 32 p. (In Russ.)
8. Seagull Yu. Ya. Officials will be motivated by a blacklist. *Kommersant*, 2017, December 8. (In Russ.)
9. Presnyakov M. V., Channov S. E. Register of persons dismissed from the state and municipal service due to loss of confidence: efficiency issues. *Journal of Russian law*, 2020, no. 10, pp. 168—183. (In Russ.)

Статья поступила в редакцию 13.04.2022; одобрена после рецензирования 20.05.2022; принята к публикации 09.06.2022.

The article was submitted 13.04.2022; approved after reviewing 20.05.2022; accepted for publication 09.06.2022.