

## Содержание категории «утрата доверия» как основания для увольнения с государственной гражданской службы

Д. А. Абезин<sup>1</sup>, А. Ю. Мохов<sup>2</sup>, В. К. Родионова<sup>3</sup>

Волгоградский институт управления-филиал ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

ул. Гагарина, 8, 400006, Волгоград, Россия. E-mail: <sup>1</sup>abezin-da@ranepa.ru, <sup>2</sup>aumohov@mail.ru

<sup>3</sup>ГКУ «Центр развития и организационно-аналитического сопровождения образования Волгоградской области»

ул. Иркутская, 13, 400074, Волгоград, Россия. E-mail: vika2003r@mail.ru

В статье обозначены основные теоретические и законодательные подходы к определению понятия «утрата доверия» в контексте закрепления оснований для увольнения государственного гражданского служащего в случае прямого совершения нарушений коррупционного характера, либо непринятия мер по предотвращению таких проявлений (в случае возникновения конфликта интересов). Доверие предлагается рассматривать в двух проекциях: 1) как фактор легитимности – доверие населения государственной власти (и, как следствие, самому институту государственной службы и государственным служащим, непосредственно осуществляющим властные полномочия от имени сформированных народом органов государственной власти); 2) как условие добросовестного и беспристрастного, с нулевой терпимостью к коррупции, выполнения государственным служащим своих должностных обязанностей, исходя исключительно из требований законодательства – доверие к служащему со стороны представителя нанимателя. Исходя из этого, доверие представляет собой условие функционирования института государственной службы в соответствии с общими конституционными принципами (демократизм, приоритет прав и свобод личности) и требованиями законодательства о противодействии коррупции в конкретных служебных отношениях. Авторами проводятся различия между закреплением «утраты доверия» как основания для прекращения трудовых и служебных отношений, а также досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. В отличие от трудовых и конституционных отношений, утрата доверия на государственной (в том числе и государственной гражданской службе) связана исключительно с противодействием коррупции, обеспечением принципов публичности и профессионализма государственного служащего. Отдельно указывается на необходимость соблюдения общих требований служебного законодательства при решении вопроса об увольнении в связи с утратой доверия – в частности, право служащего давать пояснения на всех этапах дисциплинарного производства, учет предшествующих результатов исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей.

**Ключевые слова:** государственная служба, увольнение, доверие, утрата доверия, противодействие коррупции.

## Category of «Loss of Trust» as Grounds for Dismissal from the Federal Civil Service

Д. А. Абезин<sup>1</sup>, А. Ю. Мохов<sup>2</sup>, В. К. Родионова<sup>3</sup>

Volgograd Institute of Management, branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

8 Gagarina St., 400006, Volgograd, Russia. E-mail: <sup>1</sup>abezin-da@ranepa.ru, <sup>2</sup>aumohov@mail.ru

<sup>3</sup>State Public Institution "Center for Development and Organizational-Analytical Support of Education of the Volgograd Region"

13 Irkutskaya St., 400074, Volgograd, Russia. E-mail: vika2003r@mail.ru

This article outlines the main theoretical and legislative approaches to defining the concept of «loss of trust» in the context of establishing grounds for dismissal of a civil servant in the event of direct corruption violations or failure to take measures to prevent such violations (in the event of a conflict of interest). Trust is proposed to be considered from two perspectives: 1) as a factor of legitimacy – the public trust in the state authorities (and, consequently, in the institution of civil service itself and in the civil servants who directly exercise authority on behalf of publicly elected government bodies); 2) as a condition for the conscientious and impartial performance of official duties by a civil servant, with zero tolerance for corruption, based solely on legal requirements – the

trust of the employer's representative in the civil servant. Based on this, trust is a prerequisite for the functioning of the civil service institution in accordance with general constitutional principles (democracy, the priority of individual rights and freedoms) and the requirements of anti-corruption legislation in particular official relationships. The authors distinguish between the recognition of «loss of trust» as grounds for termination of employment and official relationships, and the early termination of the powers of a highest-ranking official of a territorial entity of the Russian Federation. Unlike labor and constitutional relationships, loss of trust in the public service (including the federal civil service) is associated exclusively with combating corruption and ensuring the principles of publicity and professionalism of the civil servant. The article specifically emphasizes the need to comply with the general requirements of official legislation when deciding on dismissal due to loss of trust – specifically, the employee's right to provide explanations at all stages of disciplinary proceedings and consideration of the civil servant's previous performance of their official duties.

**Key words:** civil service, dismissal, trust, loss of trust, anti-corruption.

При исследовании материальных оснований увольнения в связи с утратой доверия, а также процедуры увольнения и его специфических юридических последствий представляется необходимым отдельно рассмотреть понятие и сущность самой категории «утрата доверия» – как занимающего особое положение во всей системе служебного и антикоррупционного законодательства основания для досрочного прекращения отношений на государственной гражданской службе.

Прежде всего, рассмотрим понятие доверия – применительно к служебным отношениям. Важность и актуальность исследования данного порядка определяется не только его прямым закреплением: как указывают некоторые представители теории административного права, четкое и комплексное исследование вопросов природы коррупции в публично-правовых отношениях, выработки эффективных с социальной точки зрения механизмов антикоррупционной профилактики, укрепления основ законности государственной и муниципальной службы может быть определено «на основе исследования феноменов, которые связаны не только с правом, но и с психологией, социологией» [Эстерлейн, Нетруненко 2024: 308]. Как представляется, «доверие» также является подобного рода категорией, находящейся «на стыке» юриспруденции и социологических исследований. Доверие, как указывает Ю. М. Трунцевский, стало своеобразной регулятивной целью в различных областях общественной жизни, и сфера государственной службы не является здесь исключением [Утрата доверия по законодательству Российской Федерации 2022: 11]. Е. В. Елфимова отмечает, в свою очередь, что понятие «доверие» в служебных правоотношениях имеет позитивный оттенок, влияя на само содержание выполнения профессиональной функции публичным служащим. Кроме того, доверие не может быть «установлено» при приеме на службу, оно непосредственно проверяется уже при исполнении должностных обязанностей, что заключается в неукоснительном соблюдении запретов, нарушение которых будет и указывать на утрату доверия, повлечет за собой увольнение [Елфимова 2020: 57].

Важность установления доверия связана также и с тем, что утрата доверия рассматривается в современном законодательстве как межотраслевая категория, связанная с применением мер дисциплинарной ответственности. И поэтому, как представляется, определение юридического содержания категорий «доверие» и «утрата доверия», которые на сегодняшний день стали занимать самостоятельное положение, и специальное правовое регулирование через отдельные нормы в Федеральном законе № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», законодательстве о противодействии коррупции, вполне можно осуществлять с учетом не только служебного, но и трудового, а также конституционного законодательства, в которых утрата доверия также рассматривается в качестве основания для досрочного прекращения соответствующих отраслевых правоотношений.

Содержание и значение утраты доверия в служебных правоотношениях могут быть установлены через следующие характеристики:

- установление перечня дисциплинарных проступков, которые влияют на степень доверия к государственному гражданскому служащему (что по действующей конструкции Закона о государственной гражданской службе связывается с несоблюдением определенного количества запретов);
- способность доверия выступать в качестве критерия оценки поведения государственного гражданского служащего, реальной опасности утраты доверия для беспристрастности и недопущения коррупции на службе;
- прямая связь утраты доверия к государственному гражданскому служащему с коррупцией.

Само доверие при этом не следует здесь рассматривать в психологическом (как межличностное) или социальном (межгрупповое доверие, доверие определенной социальной группы к лицу-участнику общественных отношений) понимании. Как представляется, в этой связи утрачивается доверие населения к публичной власти – что, применительно к отношениям на государственной гражданской службе, выражается через доверие представителя нанимателя (действующего от имени Российской Федерации или ее субъекта – в зависимости от вида службы) к конкретному служащему. При этом доверие населения к власти представляет собой важнейший компонент демократического государства, позволяющий сформировать у граждан уверенность не только в результативности, но и в предсказуемости органов и должностных лиц государственного и муниципального уровня. Как отмечает по данному поводу Н. В. Кулешова, предсказуемость здесь связана с единонаправленной и стабильной целью осуществления власти, «следующей из положений Конституции Российской Федерации – обеспечения, гарантирования и защиты прав и свобод человека и гражданина, поддержания надлежащего уровня социальной стабильности, безопасности» [Кулешова 2023: 36].

Следует согласиться с Н. А. Араповым, отмечающим, что поддержание доверия к власти – это один из важнейших принципов конституционного права, обеспечивающий необходимое свойство публичной власти – ее демократичность, непосредственную связь с населением, его законными интересами и проблемами [Арапов 2015: 8]. Государственные институты порождают социальное доверие только тогда, когда население считает эти институты заслуживающими своего

доверия, то есть легитимными. Как представляется, это положение применимо и к отношениям по поводу государственной гражданской службы, предотвращению проявлений коррупции. Верным является мнение, что увольнение в связи с утратой доверия – это «исключительный» случай, нарушающий естественный ход осуществления органами и должностными лицами государственной власти своих полномочий [Куракин, Косенкова, Зиганшин 2024: 9]. Утрата доверия всегда носит индивидуальный характер – большое количество увольнений или отрешений по этому основанию будет свидетельствовать об абсолютной коррумпированности и нелегитимности власти.

Таким образом, доверие необходимо рассматривать как обусловленную социальными и психологическими факторами характеристику, выражающую положительное отношение к служащему, уверенность представителя нанимателя в его профессиональных качествах, способности не допускать проявлений коррупции. Доверие здесь устанавливается на двух «уровнях» – вышестоящего властного субъекта (в лице представителя нанимателя) к государственному служащему, а также через доверие населения к государственному органу, где исполняет свои функции служащий, в целом. Второй критерий представляется особо важным, поскольку он раскрывает содержание принципа публичности государственной гражданской службы – осуществляя свои должностные полномочия, служащий взаимодействует с гражданами и организациями от имени Российской Федерации в целом (или субъекта РФ – в зависимости от уровня государственной гражданской службы).

Понятие «утрата доверия» как основание для применения мер дисциплинарной и конституционной ответственности применяется на сегодняшний день в трех больших отраслях регулирования трудовой, также публично-властной деятельности:

- утрата доверия как основание для досрочного расторжения трудового договора;
- утрата доверия как основание для наступления конституционно-правовой ответственности в форме отрешения от должности лиц, замещающих федеральные государственные должности, высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, главы муниципального образования;
- утрата доверия государственным служащим в связи с совершением правонарушений коррупционного характера (в том числе и государственным гражданским служащим).

Анализируя третий случай утраты доверия как основания для увольнения, необходимо отметить, что именно противодействие коррупции выступает в качестве основной задачи закрепления данного самостоятельного основания для досрочного прекращения служебных правоотношений. При этом законодатель пошел по пути усиления «предупредительной составляющей», устанавливая безусловное увольнение по рассматриваемому основанию не только в связи с непосредственным совершением действий, которые могут быть истолкованы как коррупционные, предполагающие использование должностного положения в целях личного обогащения (занятие государственным служащим предпринимательской деятельностью), но и с самой опасностью возникновения таких ситуаций (через непринятие служащим мер по предотвращению конфликта интересов) [Лещина 2019: 55]. Такое достаточно широкое указание нарушения запретов для государственных гражданских служащих, влекущее за собой увольнение, а также иные негативные последствия, связанные с дальнейшим трудоустройством (внесением в специальный реестр), предполагают необходимость четкого указания на единообразное толкование нарушений, с учетом при этом принципа дифференциации дисциплинарной ответственности, характера и степени содеянного.

Утрата доверия определяется в науке как особые отношения, которые возникают в результате совершения гражданским служащим деяния (в форме действия или бездействия), порождающего у представителя нанимателя обоснованных сомнений в его добросовестности, способности эффективно, в соответствии с основными законодательными принципами, выполнять свои должностные обязанности [Селивановская 2022: 24]. При этом представитель нанимателя должен соизмерять содеянное служащим в контексте доверия в политическом смысле (через нарушение государственным гражданским служащим основных принципов служебной деятельности, поступков, ставящих под сомнение презюмируемую законность государственной службы и доверие к ней населения). Обоснованность сомнений должна быть подтверждена проведением служебной проверки, иных процедур, которые будут рассмотрены нами позднее – при этом обязательным остается соблюдение принципа презумпции невиновности.

Основное содержание понятия «утрата доверия» в отношениях на государственной гражданской службе можно рассмотреть через категорию «дисциплинарный проступок»; при этом он должен носить коррупционный характер. Как справедливо отмечает А. Л. Юсупов, коррупционный дисциплинарный проступок государственного служащего представляет собой неисполнение либо ненадлежащее исполнение лицом, занимающим должность на государственной службе, по собственной вине, возложенных на него обязанностей, связанных с противодействием коррупции, запретов и ограничений; правонарушение обязательно должно быть виновным, прямо предусмотренным в соответствующем законодательном акте [Юсупов 2014: 17]. В целом соглашаясь с данным определением, отметим, что оно имеет слишком общий характер и применимо не только к коррупционным правонарушениям, влекущим увольнение по ст. 59.2 Закона о государственной гражданской службе. Более уточненным, отражающим допущенное государственным служащим наиболее опасное правонарушение коррупционного характера, влекущее состояние утраты доверия, предлагает в своей работе Р. С. Сорокин. По мнению ученого, коррупционное правонарушение включает в себя не только само несоблюдение требований законодательства о противодействии коррупции, но и:

- неправомерную деятельность должностного лица по сокрытию самого правонарушения и связанных с ним обстоятельств (самым явным примером здесь будет являться неуказание сведений о конкретных доходах или имуществе – в том числе полученных в результате нарушения иных запретов);
- создание условий для использования «результатов» правонарушения (к примеру, пользование средствами, полученными в результате занятия через посредника предпринимательской деятельностью)» [Сорокин 2016: 12].

Исходя из этого, следует поделить предусмотренные ст. 59.2 Закона О государственной гражданской службе правонарушения на деяния, связанные с неисполнением обязанностей антикоррупционного характера (непринятие мер по урегулированию конфликта интересов), нарушение запретов (занятие предпринимательством, участие – по общему правилу

– на возмездной основе в управлении коммерческим юридическим лицом, участие в управлении иностранными неправительственными организациями (вне зависимости от его возмездности), незакрытие счетов в заграничных банках (либо открытие нового такого счета) самим служащим, его супругом (супругой) или несовершеннолетним ребенком; отдельно выделяются нарушения, связанные с контролируемой представителем нанимателя информацией (непредоставление сведений имущественного характера, либо включение в них заведомо недостоверной информации).

Таким образом, можно сделать вывод, что утрата доверия, выступающая в качестве основания для досрочного прекращения служебных правоотношений, имеет сложную социально-правовую природу. Увольнение либо отрешение от должности закреплено на сегодняшний день не только в законодательстве о государственной службе, но и в нормативных актах о местном самоуправлении, государственных должностных лицах, трудовом законодательстве. «Доверие» как категория публичного права рассматривается на двух уровнях – общий, предполагающий доверие населения к власти (в рассматриваемом случае – к институту государственной службы, конкретному органу государственной власти, его направленности на обеспечение, гарантирование и защиту прав и законных интересов граждан, их объединений), и специальный (конкретный), который раскрывается через отсутствие у представителя нанимателя сомнений в профессионализме конкретного государственного служащего, недопущении в своей работе проявлений коррупции, возникновения конфликта интересов. В свою очередь, утрата доверия предполагает наличие такого сомнения, основанного на дисциплинарном проступке государственного гражданского служащего. Проступок должен быть связан с нарушением требований о противодействии коррупции, поскольку именно коррупция представляет собой важнейшую угрозу высокому уровню доверия населения публичной власти. Именно поэтому увольнение в связи с утратой доверия предполагает применение дополнительных негативных мер, усиливающих карательную сущность этого дисциплинарного взыскания. Обоснованность сомнений представителя нанимателя должна быть подтверждена проведением служебной проверки или иных процедур, с обязательным гарантированием права служащего давать пояснения.

## Литература

- Арапов Н. А. Принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства в российском конституционном праве и правосудии: автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.02. СПб., 2015.
- Елфимова Е. В., Миннегалиева Л. И., Бельдина О. Г. Увольнение в связи с утратой доверия: правовые аспекты / Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». – 2020. – № 5. – С. 57–64.
- Кулемшова Н. В. Институт наказов избирателей в контексте упрочения взаимного доверия населения и органов публичной власти как конституционной ценности / Современное право. – 2023. – № 8. – С. 35–39.
- Куракин А. В., Косенкова Н. Г., Зиганшин М. М. Вопросы дисциплинарного принуждения в системе противодействия коррупционным правонарушениям / Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации. – 2024. – № 1 (69). – С. 8–21.
- Лещина Э. Л. Дисциплинарный (служебный) проступок как основание дисциплинарной ответственности / Административное право и процесс. – 2019. – № 1. – С. 55–59.
- Селивановская И. А. Увольнение в связи с утратой доверия на государственной и муниципальной службе / Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2022. – № 4. – С. 22–26.
- Сорокин Р. С. Увольнение с государственной службы как мера противодействия коррупции: автореф. дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.14. Саратов, 2016.
- Утрата доверия по законодательству Российской Федерации: коллективная монография / под ред. Ю. В. Трунцевского, А. М. Цириня. М., 2022.
- Эстерлейн Ж. В., Нетруненко А. Н. Правовое регулирование понятия утраты доверия физического лица / Фундаментальные проблемы гуманитарных и социальных наук в условиях современных вызовов. Сборник научных статей Всероссийской научно-практической конференции. Пермь, 2024. С. 307–312.
- Юсупов А. Л. Дисциплинарная ответственность за нарушения законодательства о противодействии коррупции: автореф. дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.14. Саратов, 2014.

## References

- Arapov, N. A. (2015). The Principle of Maintaining Citizens' Trust in the Law and State Actions in Russian Constitutional Law and Justice: Abstract of the dissertation for the degree of Candidate of Legal Sciences: 12.00.02. St. Petersburg (in Russian).
- El'fimova, E. V., Minnegaliyeva, L. I., Bel'dina, O. G. (2020). Dismissal Due to Loss of Trust: Legal Aspects. Electronic Supplement to the Russian Law Journal, 5, 57–64 (in Russian).
- Kulemshova, N. V. (2023). The Institute of Voter Instructions in the Context of Strengthening Mutual Trust between the Population and Public Authorities as a Constitutional Value. Modern Law, 8, 35–39 (in Russian).
- Kurakin, A. V., Kosenkova, N. G., Ziganshin, M. M. (2024). Issues of Disciplinary Enforcement in the System of Combating Corruption Offenses. Bulletin of the All-Russian Institute for Advanced Training of Employees of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, 1, 8–21 (in Russian).
- Leshchina, E. L. (2019). Disciplinary (official) misconduct as a basis for disciplinary liability. Administrative Law and Process, 1, 55–59 (in Russian).
- Selivanovskaya, I. A. (2022). Dismissal due to loss of trust in the state and municipal service. Municipal Service: Legal Issues, 4, 22–26 (in Russian).

- Sorokin, R. S. (2016). Dismissal from the civil service as a measure to combat corruption: Abstract of the dissertation for the degree of Candidate of Legal Sciences: 12.00.14. Saratov (in Russian).
- Loss of Trust under the Legislation of the Russian Federation (2022). Collective Monograph: edited by Yu. V. Truntsevsky, A. M. Tsirin. Moscow (in Russian).
- Esterlein, Zh. V., Netrunenko, A. N. (2024). Legal Regulation of the Concept of Loss of Trust of an Individual. Fundamental Problems of Humanities and Social Sciences in the Context of Modern Challenges. Collection of Scientific Articles of the All-Russian Scientific and Practical Conference. Perm, 307–312 (in Russian).
- Yusupov, A. L. (2014). Disciplinary Liability for Violations of Anti-Corruption Legislation: Abstract of the dissertation for the degree of Candidate of Legal Sciences: 12.00.14. Saratov (in Russian).

**Citation:**

Абезин Д. А., Мохов А. Ю., Родионова В. К. Содержание категории «утрата доверия» как основания для увольнения с государственной гражданской службы // Юрислингвистика. – 2025 – 38. – С. 34-38.

Abezin D. A., Mokhov A. Yu., Rodionova V. K. (2025) Category of «Loss of Trust» as Grounds for Dismissal from the Federal Civil Service. Legal Linguistics, 38, 34-38.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0. License