

А.А. Кузнецов, А.Е. Смирнов, М.Ю. Аграфонов

**О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ НОРМ
ПО ИСПОЛЬЗОВАНИЮ ФОРМУЛИРОВКИ «УТРАТА ДОВЕРИЯ»
ДЛЯ УВОЛЬНЕНИЯ СОТРУДНИКОВ ОВД**

Работа предпринимается с целью выявления возможных направлений совершенствования процессуальных норм и сокращения ошибок при использовании формулировки «утрата доверия» для расторжения служебных отношений в ОВД. Кратко излагается подход к субъективности использования понятия «доверие» в отечественном законодательстве, формулируется сущность данного понятия, рассматривается законодательство в области применения понятия «утрата доверия» в отношении сотрудников ОВД, в том числе в сфере конфликтов интересов. Даются практические рекомендации по совершенствованию механизма проведения служебных проверок, а также организации эффективного общественного контроля за деятельностью ОВД.

Ключевые слова: гражданское общество, «утрата доверия», трудовые и служебные отношения, сотрудники органов внутренних дел, дисциплинарное взыскание, судебная практика, доказательственная база, общественный контроль.

A. A. Kuznetsov, A. Y. Smirnov, M. Y. Agraphonov

**ON IMPROVING PROCEDURAL RULES
THE USE OF THE PHRASE "LOSS OF CONFIDENCE"
FOR THE DISMISSAL OF POLICE OFFICERS**

Work was undertaken to identify possible ways to improve procedures and reduce errors by using the phrase "loss of confidence" for the termination of the service relationship in the internal affairs. Summarizes the approach to subjectivity use the concept of "trust" in the domestic legislation, formulated the essence of this concept, consider legislation in the application of the concept of "loss of confidence" in respect of law enforcement officers, including in the area of conflicts of interest. Practical recommendations to improve the mechanism of official checks, as well as the organization of effective public control over the police department.

Key words: Civil society, "loss of confidence", labor and employee relations, law enforcement officers, disciplinary action, judicial practice, the evidence presented, public control.

Становление гражданского общества в современной Российской Федерации невозможно без эффективного взаимодействия государства и граждан, а также самих граждан в рамках общественных объединений (организаций, учреждений, предприятий). Немаловажным при этом ста-

новится достижение оптимального уровня доверия между всеми участниками общества. В гражданском обществе над патернализмом преобладают взаимоуважение и партнерство, что выражается в отношениях доверия между гражданами и правоохранительными органами.

С точки зрения юриспруденции доверие в гражданском обществе должно исходить из принципов законности, правовой обоснованности, объективной достаточности. В последнее время понятие «доверие» получило активное использование в юридической практике. Симптоматично, что нагруженность данного понятия субъективными коннотациями может привести к трудностям юридического характера.

Субъективность понятия «доверие» в Российском законодательстве приводит к разногласиям между работниками и работодателями. С одной стороны, использование формулировки «утрата доверия» способствует сокращению коррупционных правонарушений, с другой стороны, в ряде случаев, нарушает законные права граждан. В ТК РФ отмечается, что уволить с формулировкой «утрата доверия» нельзя без наличия на то достаточных оснований (совершения действия, нарушающего законодательство). Помимо этого, по причине утраты доверия могут быть уволены только работники, непосредственно обслуживающие денежные и товарные ценности. Таким образом, право нанимателя или представителя нанимателя на увольнение сотрудника с использованием формулировки «утрата доверия» ограничено,

что объясняется необходимостью соблюдения Конституционных прав каждого гражданина. По умолчанию действует презумпция невиновности.

Толкование понятия «утрата доверия» применительно к различным категориям работников имеет много общего. Оно рассматривается как утрата уверенности работодателем в правомерности дальнейшего поведения работника, если в трудовые обязанности последнего входит выполнение специальных функций, требующих наличия доверительных отношений с работодателем, и если данное обстоятельство может негативным образом сказаться на исполнении должностных обязанностей.

На основе правового толкования понятия «доверие», выявления сущности понятия «юридическая ответственность» и существующих определений «утрата доверия» можно сформулировать сущность «утраты доверия».

«Утрата доверия», по нашему мнению, формулировка, используемая в трудовых отношениях, предназначенная для привлечения сотрудника к дисциплинарной ответственности в форме увольнения по результатам выявления несоответствия морально-личностных качеств сотрудника обоснованным в нормативно-правовых документах. В рамках трудовых и служебных отношений понятие «утрата доверия» следует считать ограниченным юридическими нормами и основанным на оценочных показателях правонарушения.

В отношении сотрудников органов внутренних дел РФ использо-

вание формулировки «утрата доверия» в качестве основания для расторжения трудовых и служебных отношений законодательно закрепляется в главе 12 ст. 82 ч. 1 Федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Основания для увольнения с использованием формулировки те же, что изложены в Федеральном законе от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Наиболее частой причиной использования формулировки «в связи с утратой доверия» для увольнения сотрудника ОВД является наличие и неурегулирование конфликта интересов, под которым понимается ситуация, при которой личные интересы сотрудника могут оказать влияние на его служебную деятельность.

Личная заинтересованность государственного служащего это наличие возможности получения незаконных доходов или выгоды иной формы для себя или своей семьи в ходе выполнения служебных обязанностей. К примеру, если сотруднику ОВД директор крупного предприятия предлагает денежные средства за закрытие дела о некотором правонарушении, то у сотрудника ОВД возникает личная заинтересованность и, следовательно, конфликт интересов или конфликт интересов является также ситуация, когда сотрудник ОВД принимает участие в расследовании уголовного дела своего родственника.

Но конфликт интересов не всегда принимает коррупционную направленность. Так, к конфликту интересов относится наличие служебного спора между сотрудниками. Между тем, не вызывает сомнений, что неадекватное управление разрешением конфликта между личными интересами и государственными обязанностями должностных лиц органов внутренних дел может породить коррупцию.

Закон № 342-ФЗ закрепляет модель поведения сотрудника, включая описание возможных конфликтов интересов и способы их предотвращения (глава 10 Закона).

Несмотря на правовое урегулирование конфликтов интересов в органах внутренних дел, отдельные случаи нежелания государственных служащих выполнять требования к служебному поведению и избегать конфликта интересов при прохождении государственной службы остается одной из основных проблем в системе государственной службы в РФ, в связи с чем необходимо:

- проводить политику по правовому информированию сотрудников ОВД;
- обеспечить эффективно действующую правовую базу для взаимодействия сотрудников ОВД с населением.

Оценка степени вины сотрудника в возникновении и неурегулировании конфликта интересов проводится в рамках служебной проверки. В зависимости от результатов служебной проверки и принимаются меры о форме дисциплинарной ответственности.

Использование формулировки «утрата доверия» в качестве осно-

вания для увольнения сотрудников ОВД необходимо контролировать на всех уровнях: осуществлять постоянный мониторинг судебных решений по проблеме, проводить проверки в территориальных ОВД.

Порядок привлечения сотрудников ОВД к дисциплинарной ответственности уже закреплен в рамках Закона № 342-ФЗ.

Предлагается дополнить ст. 51 Закона следующей частью:

«3. Порядок привлечения сотрудников ОВД к дисциплинарной ответственности включает следующие обязательные этапы:

- документальное оформление нарушения сотрудником служебной дисциплины;

- формирование плана мероприятий по недопущению нарушения служебной дисциплины подобного рода (при отсутствии ранее разработанного);

- определение формы дисциплинарного взыскания в отношении сотрудника ОВД;

- издание приказа о наложении дисциплинарного взыскания в отношении сотрудника;

- информирование сотрудника;

- исполнение дисциплинарного взыскания.

4. Для наложения дисциплинарного взыскания в отношении сотрудника ОВД необходимо учитывать следующие обязательные требования: части 3-17 статьи 51 Закона № 342-ФЗ».

Основной особенностью при этом является необходимость продумывания методов недопущения повторения возникновения ситуации.

Судебная практика показывает, что высокая информированность руководства ОВД в отношении действующего законодательства по проблеме позволяет существенно сократить число удовлетворенных исков о восстановлении уволенных сотрудников на службе.

Распространенной ошибкой руководства является недостаточная проработка доказательственной базы в отношении факта совершения виновных деяний сотрудником ОВД, недостатки оформления документов, подтверждающих факт совершения проступка и вину сотрудника. Соответственно, необходимо законодательно закрепить порядок сбора доказательственной базы совершения виновного деяния сотрудником.

Для сбора доказательственной базы должны проводиться полноценные служебные проверки, о порядке проведения которых будет сказано ниже.

Немало внимания в последнее время уделяется проблемам общественного контроля в отношении деятельности ОВД. О наличии системы общественного контроля упоминается в Законе о полиции (ч. 1 ст. 50).

Следует рассмотреть возможность дополнения Закона № 342-ФЗ частью следующего содержания: «в целях противодействия коррупции граждане Российской Федерации и общественные объединения осуществляют контроль за доходами, расходами, имуществом и обязательствами имущественного характера сотрудников ОВД, за наличием конфликта интересов и информируют руководство сотрудника в поряд-

ке заявления, что должно быть документально обосновано с исключением элементов анонимности».

Соответственно, отдельно необходимо предусмотреть участие Общественной палаты в осуществлении контроля.

Контроль Общественной палаты Российской Федерации за деятельностью полиции осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (далее – Закон об Общественной палате).

Среди основных форм такого контроля можно выделить: проведение гражданских форумов, слушаний и иных мероприятий; выдачу заключений о нарушениях законодательства Российской Федерации; проведение экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов; приглашение руководителей МВД России на пленарные заседания Общественной палаты; направление членов Общественной палаты для участия в заседаниях коллегии МВД России;

направление запросов Общественной палаты в МВД России по вопросам деятельности ОВД. При этом о необходимости контроля за доходами, расходами, имуществом и обязательствами имущественного характера сотрудников ОВД, за наличием конфликта интересов в Законе об Общественной палате следует указать отдельно.

Результатом общественного контроля может стать составление собственной статистики увольнений сотрудников ОВД с использованием формулировки «в связи с утратой доверия», что позволит предупредить рост коррупционных правонарушений, обеспечит повышение эффективности предупреждения конфликтов интересов среди сотрудников ОВД, реализацию существующего законодательства в рассматриваемой сфере.

Возможные направления совершенствования процессуальных норм по использованию формулировки «утрата доверия» для увольнения сотрудников ОВД сведем в таблице 1.

Таблица 1

Возможные направления совершенствования процессуальных норм по использованию формулировки «утрата доверия» для увольнения сотрудников ОВД

| № п/п | Наименование мероприятия | Содержание мероприятия | Ожидаемые результаты |
|----------|--|---|---|
| 1 | Дополнение статьи 51 Закона № 342-ФЗ | <p>«3. Порядок привлечения сотрудников ОВД к дисциплинарной ответственности включает следующие обязательные этапы:</p> <ul style="list-style-type: none"> - документальное оформление нарушения сотрудником служебной дисциплины; - формирование плана мероприятий по недопущению нарушения служебной дисциплины подобного рода (при отсутствии ранее разработанного); - определение формы дисциплинарного взыскания в отношении сотрудника ОВД; - издание Приказа о наложении дисциплинарного взыскания в отношении сотрудника; - информирование сотрудника; - исполнение дисциплинарного взыскания. <p>4. Для наложения дисциплинарного взыскания в отношении сотрудника ОВД необходимо учитывать следующие обязательные требования: части 3-17 статьи 51 Закона № 342-ФЗ».</p> | Сокращение судебных споров по увольнениям сотрудников, повышение эффективности антикоррупционной политики МВД |
| 2 | Дополнение части 4 статьи 82 Закона № 342-ФЗ | «доказательства судом вины сотрудника в совершении уголовного правонарушения и вынесения приговора в течение трех дней после вынесения приговора при наличии решения суда» | |
| 3 | Повышение эффективности процедур проведения служебных проверок | Внедрение эффективной схемы проведения служебных проверок | |

| | | | |
|---|--|--|--|
| 4 | Дополнение Закона № 342-ФЗ | «в целях противодействия коррупции граждане Российской Федерации и общественные объединения осуществляют контроль за доходами, расходами, имуществом и обязательствами имущественного характера сотрудников ОВД, за наличием конфликта интересов и информируют руководство сотрудника в порядке заявления» | Оптимизация эффективности функционирования правовых норм законодательства о службе в ОВД |
| 5 | Определение форм участия Общественной палаты РФ в осуществлении контроля | Указание в Законе об Общественной палате форм и методов осуществления контроля за доходами, расходами, имуществом и обязательствами имущественного характера сотрудников ОВД, за наличием конфликта интересов | Осуществление эффективного общественного контроля над деятельностью ОВД |

Все вышеизложенное направлено на сокращение ошибок при использовании формулировки «утрата доверия» для расторжения служебных отношений в ОВД в современной Российской Федерации.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Об Общественной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ (ред. от 20.04.2014) // СЗ РФ. 2005. № 15.

2. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 02.04.2014) // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

3. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 25.11.2013, с изм. от 21.03.2014).

4. Трудовой кодекс Российской Федерации» от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 01.12.2014) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1)