

Обзор¹

за 1 квартал 2019 года правоприменительной практики по результатам вступивших в законную силу решений судов, арбитражных судов о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, других органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, и их должностных лиц в целях выработки и принятия мер по предупреждению и устранению причин выявленных нарушений

В соответствии с пунктом 2¹ статьи 4¹ Закона Республики Коми «О противодействии коррупции в Республике Коми» (далее – Закон) одной из основных мер профилактики коррупции является рассмотрение в государственных органах Республики Коми не реже одного раза в квартал вопросов правоприменительной практики по результатам вступивших в законную силу решений судов, арбитражных судов о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, других органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, и их должностных лиц в целях выработки и принятия мер по предупреждению и устранению причин выявленных нарушений.

Во исполнение вышеназванной нормы в Государственно-правовом управлении Главы Республики Коми в 1 квартале 2019 года были рассмотрены следующие судебные решения.

1. Лицо, замещающее муниципальную должность, в порядке, предусмотренном федеральными конституционными законами, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами, подлежит увольнению (освобождению от должности) в связи с утратой доверия в случае непредставления лицом сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений.

¹ Рекомендован рабочей группой по вопросам реализации в Администрации Главы Республики Коми мероприятий по противодействию коррупции для направления на ознакомление органам в системе исполнительной власти Республики Коми, органам местного самоуправления в Республике Коми

Решение Тернейского районного суда Приморского края от 28 сентября 2018 г. по делу № 2А-170/2018²

По заявлению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации суд рассмотрел административное исковое заявление к депутату муниципального комитета городского поселения (далее - депутат) о досрочном прекращении полномочий депутата в связи с тем, что в ходе проведенной проверки установлено, что депутатом не предоставлены справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера в отношении себя, супруга и несовершеннолетних детей за отчетный период 2016 года.

Суд принял решение о досрочном прекращении полномочий депутата по основаниям, предусмотренным частями 7¹, 7³ и 10¹ статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», на основании следующего.

В соответствии со статьей 2 и частью 5 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Закон № 131-ФЗ) депутаты представительного органа муниципального образования являются лицами, замещающими муниципальную должность, и осуществляют свои полномочия, как правило, на непостоянной основе.

Частями 4 и 5 статьи 12¹ Федерального закона «О противодействии коррупции» установлено, что лица, замещающие муниципальные должности, обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супругов (супругов) и несовершеннолетних детей в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации. Лица, замещающие муниципальные должности, нарушившие запреты, ограничения и обязанности, установленные частями 1 - 4¹ данной статьи, несут ответственность, предусмотренную федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 7¹ статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления, иное лицо, замещающее муниципальную должность, должны соблюдать ограничения, запреты, исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом «О

² https://sudact.ru/regular/doc/DDOTOnZrfYWK/?page=3®ular-doc-type=®ular-court=®ular-date-from=01.01.2019®ular-case-doc=®ular-lawchunkinfo=®ular-workflow-stage=®ular-date-to=17.04.2019®ular-area=®ular-txt=%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D0%B9%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B8%D0%B5+%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D0%B8%D0%B8&_id=1555509382677®ular-judge=&snippet_pos=278#snippet

противодействию коррупции» и другими федеральными законами. Полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, иного лица, замещающего муниципальную должность, прекращаются досрочно в случае несоблюдения ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции», Федеральным законом «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», Федеральным законом «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».

Согласно пункту 2 части 1 статьи 13¹ Федерального закона «О противодействии коррупции» лицо, замещающее муниципальную должность, подлежит увольнению (освобождению от должности) в связи с утратой доверия в случае непредставления лицом сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений.

В соответствии с частью 7² статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ проверка достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции депутатом, членом выборного органа местного самоуправления, выборным должностным лицом местного самоуправления, проводится по решению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

Согласно части 7³ статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ при выявлении в результате проверки, проведенной в соответствии с частью 7² указанной статьи, фактов несоблюдения ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, которые установлены Федеральным законом «О противодействии коррупции», Федеральным законом «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», Федеральным законом «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», высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) обращается с заявлением о досрочном прекращении полномочий депутата, члена

выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в орган местного самоуправления, уполномоченный принимать соответствующее решение, или в суд.

Согласно части 10¹ статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, иного лица, замещающего муниципальную должность, прекращаются досрочно в случае несоблюдения ограничений, установленных настоящим Федеральным законом.

В соответствии с абзацем вторым части 11 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ в случае обращения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) с заявлением о досрочном прекращении полномочий депутата представительного органа муниципального образования днем появления основания для досрочного прекращения полномочий является день поступления в представительный орган муниципального образования данного заявления.

В ходе проведенной проверки установлено, что депутатом не предоставлены справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера на себя, на супруга и на несовершеннолетних детей за отчетный период 2016 года, что отражено в докладе по результатам проверки достоверности и полноты сведений о доходах, представленных депутатом.

В ходе судебного заседания установлен факт нарушения депутатом обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции», а именно, не предоставление сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера за 2016 год. В связи с чем судом принято решение о досрочном прекращении полномочий депутата.

2. Несоблюдение требований законодательства о предоставлении государственным гражданским (муниципальным) служащим сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей или представление заведомо недостоверных или неполных сведений при поступлении на государственную (муниципальную) службу является основанием для увольнения с государственной (муниципальной) службы

Решение Центрального районного суда г. Читы от 4 сентября 2018 г. по делу № 2-3760/2018³

³ [https://sudact.ru/regular/doc/cwglQMkK46NR/?page=6®ular-doc-type=1007®ular-court=®ular-date from=01.12.2018®ular-case doc=®ular-lawchunkinfo=®ular-workflow stage=10®ular-date to=18.04.2019®ular-area=®ular-](https://sudact.ru/regular/doc/cwglQMkK46NR/?page=6®ular-doc-type=1007®ular-court=®ular-date-from=01.12.2018®ular-case-doc=®ular-lawchunkinfo=®ular-workflow-stage=10®ular-date-to=18.04.2019®ular-area=®ular-)

Истец обратилась в суд к таможене (далее – работодатель) о признании приказа о применении взыскания в виде увольнения незаконным, восстановлении на работе в прежней должности.

В обосновании требований истец указала, что к ней было применено взыскание в виде увольнения в связи с утратой доверия. Согласно статье 58 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 79-ФЗ), разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» в случае малозначительности коррупционного правонарушения в качестве меры наказания к работнику применяются замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии.

По мнению истца, работодатель не учел, что в действиях истца, связанных с заполнением декларации без соблюдения некоторых правил оформления, отсутствует умысел на утаивание своих доходов, и не привело к наступлению каких-либо негативных последствий для работы. Разделы справки о доходах в части доходов от вкладов были заполнены на основании справок, выданных Сбербанком, в части дохода по основному месту работы – на основании справки, предоставленной работодателем. Иные нарушения являются технической ошибкой либо связаны с некорректным оформлением отчетности.

Суд отказал в удовлетворении требований истца на основании следующего.

Согласно пункту 1¹ части 1 статьи 37 Федерального закона № 79-ФЗ служебный контракт может быть расторгнут представителем нанимателя, а гражданский служащий освобожден от замещаемой должности гражданской службы и уволен с гражданской службы 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 Федеральным законом № 79-ФЗ, Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами.

В соответствии с частью 1 статьи 59² Федерального закона № 79-ФЗ гражданский служащий подлежит увольнению в связи с утратой доверия в случае: непринятия гражданским служащим мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является; непредставления гражданским служащим сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо

представления заведомо недостоверных или неполных сведений; участия гражданского служащего на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом; осуществления гражданским служащим предпринимательской деятельности; вхождения гражданского служащего в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации; нарушения гражданским служащим, его супругой (супругом) и несовершеннолетними детьми запрета 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.

Истец была принята на службу в таможенные органы и впоследствии уволена с занимаемой должности на основании пункта 1¹ части 1 статьи 37 Федерального закона № 79-ФЗ.

Работодателем с целью установления достоверности и полноты сведений, указанных истцом в справках о доходах за период 2014 - 2016 годы, была проведена проверка в соответствии с требованиями Указа Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению» в целях противодействия коррупции в соответствии с Федеральным законом «О противодействии коррупции».

Проверкой было установлено, что истцом были допущены множественные нарушения правил заполнения справок о доходах, в том числе в виде недостоверно указанной информации.

Суд посчитал факт предоставления работодателю неполных и недостоверных сведений о своих доходах, о расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера подтвержденным материалами проверки, проведенной в отношении сведений, представленных истцом, и пришел к выводу о нарушении истцом требований законодательства о противодействии коррупции.

Доводы истца об отсутствии умысла на сокрытие достоверных сведений о доходах суд не принял во внимание, поскольку это не является основанием для освобождения от ответственности, установленной федеральным законодательством.

Согласно пункту 4 части 1 статьи 59² Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» гражданский служащий подлежит увольнению в связи с утратой доверия в случае

непредставления гражданским служащим сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений.

В соответствии с частями 1 и 2 статьи 59³ Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» взыскания, предусмотренные статьями 59¹ и 59² настоящего Федерального закона, применяются представителем нанимателя на основании доклада о результатах проверки, проведенной подразделением кадровой службы соответствующего государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а в случае, если доклад о результатах проверки направлялся в комиссию по урегулированию конфликтов интересов, - и на основании рекомендации указанной комиссии. При применении взысканий, 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.

Таким образом, учитывая, что наличие любого из перечисленных в части 1 статьи 59² Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» случая достаточно для расторжения служебного контракта в связи с утратой доверия, суд пришел к выводу о том, что увольнение истца является законной и обоснованной мерой реагирования на допущенное им нарушение действующего законодательства.

Доводы истца о возможности применения иных мер взыскания ввиду малозначительности суд признал несостоятельными, поскольку положения, изложенные в части 6¹ статьи 20, пункте 2 части 1 статьи 59² Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не позволяют работодателю применить иную меру наказания за деяние, совершенное гражданским служащим, ввиду установленной законодателем ответственности в виде увольнения в связи с утратой доверия.

На основании изложенного, суд отказал в удовлетворении требований истца.

3. Несоблюдение государственным (муниципальным) служащим ограничений и запретов, связанных с государственной (муниципальной) службой, является основанием для прекращения трудового договора

Решение Балаклавского районного суда от 26 сентября 2018 г. по делу № 2-1127/2018⁴

Истец обратился в суд с исковым заявлением о восстановлении его на работе в должности заместителя главы местной администрации, взыскании с местной администрации в свою пользу средний заработок за время вынужденного прогула, компенсацию морального вреда.

Распоряжением главы местной администрации истец уволен с занимаемой должности в связи с тем, что при поступлении на муниципальную службу и в период ее прохождения, согласно выписке из ЕГРЮЛ, он являлся учредителем и директором автономной некоммерческой научной организации, при этом в установленном порядке не сообщил о том, что является директором и учредителем указанной некоммерческой организации, что согласно законодательству о муниципальной службе является препятствием для принятия на муниципальную службу и для нахождения на муниципальной службе.

Истец считает, что уволен с занимаемой должности незаконно, так как на момент поступления истца на муниципальную службу Закон субъекта Российской Федерации предусматривал запрет для лица, претендующего на замещение или замещающего должность муниципального служащего, состоять в членах органа управления коммерческой организации. Поскольку запрет участвовать в управлении некоммерческой организацией установлен после поступления истца на муниципальную службу, он полагал, что сообщать сведения о членстве в органе управления некоммерческой организации не требуется.

Кроме того, истец уволился с занимаемой им должности директора Частного научного учреждения, что подтверждается соответствующей записью в его трудовой книжке. При этом в трудовых отношениях с автономной некоммерческой научной организацией, являющейся правопреемником организации, директором которой он являлся, он не состоит, усиленную квалифицированную электронную подпись, которой подписывалась документация указанной автономной некоммерческой организации, не получал. Указанные обстоятельства истец пояснил комиссии по профилактике коррупционных и иных правонарушений и соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов лиц. На основании изложенного истец полагал, что ответчиком при его увольнении не были учтены положения действующего законодательства, в частности, при применении дисциплинарного взыскания не были учтены тяжесть совершенного проступка и обстоятельства, при

⁴ https://sudact.ru/regular/doc/yu1bOVygADWr/?page=5®ular-doc_type=®ular-court=®ular-date_from=01.01.2019®ular-case_doc=®ular-lawchunkinfo=®ular-workflow_stage=®ular-date_to=17.04.2019®ular-area=®ular-txt=%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D0%B9%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B8%D0%B5+%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D0%B8%D0%B8&_id=1555509903303®ular-judge=&snippet_pos=2460#snippet

которых он был совершен, в связи с чем увольнение является незаконным, так как фактически им не были нарушены какие-либо ограничения.

Суд оставил исковые требования истца без удовлетворения на основании следующего.

Судом установлено, что на основании распоряжения главы местной администрации истец был принят на муниципальную службу, на должность заместителя главы местной администрации, с истцом был заключен трудовой договор.

Отношения, связанные с поступлением на муниципальную службу граждан Российской Федерации, прохождением и прекращением муниципальной службы, а также с определением правового положения (статуса) муниципальных служащих урегулированы Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 25-ФЗ) и Законом субъекта Российской Федерации, при этом Федеральный закон № 25-ФЗ имеет более высокую юридическую силу.

В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 14 Федерального закона № 25-ФЗ в связи с прохождением муниципальной службы муниципальному служащему запрещается заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, участвовать в управлении коммерческой организацией или в управлении некоммерческой организацией (за исключением участия в управлении политической партией; участия в съезде (конференции) или общем собрании иной общественной организации, жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, садоводческого, огороднического, дачного потребительских кооперативов, товарищества собственников недвижимости; участия на безвозмездной основе в управлении указанными некоммерческими организациями (кроме политической партии) в качестве единоличного исполнительного органа или вхождения в состав их коллегиальных органов управления с разрешения представителя нанимателя (работодателя) в порядке, установленном муниципальным правовым актом), кроме случаев, предусмотренных федеральными законами.

Судом установлено, что, несмотря на отсутствие в Законе субъекта Российской Федерации запрета на участие в управлении некоммерческой организацией на момент поступления истца на муниципальную службу, такое ограничение содержалось в Федеральном законе № 25-ФЗ, требования которого обязан был соблюдать истец при поступлении на муниципальную службу.

Статьей 13 Федерального закона № 25-ФЗ установлены ограничения, связанные с муниципальной службой. В соответствии с пунктами 8, 9 части 1 указанной статьи гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной службе в случае представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на муниципальную службу, а также в случае непредставления предусмотренных Федеральным законом № 25-ФЗ, Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими

федеральными законами сведений или представления заведомо недостоверных или неполных сведений при поступлении на муниципальную службу.

В соответствии со статьей 8 Федерального закона «О противодействии коррупции» непредставление гражданином при поступлении на государственную или муниципальную службу представителю нанимателя (работодателю) сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений является основанием для отказа в приеме указанного гражданина на государственную или муниципальную службу.

Согласно пункту 3 части 1 статьи 19 Федерального закона № 25-ФЗ помимо оснований для расторжения трудового договора, предусмотренных Трудовым кодексом Российской Федерации, трудовой договор с муниципальным служащим может быть также расторгнут по инициативе представителя нанимателя (работодателя) в случае несоблюдения ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой и установленных статьями 13, 14, 14.1 и 15 Федерального закона № 25-ФЗ.

На дату поступления на муниципальную службу истец являлся учредителем и директором некоммерческой организации, что являлось препятствием для поступления на муниципальную службу, равно как и препятствием для ее прохождения. При этом им при поступлении на муниципальную службу сведения о том, что он является директором указанной некоммерческой организации, предоставлены не были. Указанное свидетельствует о том, что нахождение истца на муниципальной службе противоречило вышеприведенным нормам законодательства, регулирующего отношения, связанные с прохождением муниципальной службы.

Предоставление муниципальным служащим заведомо неполных или недостоверных сведений, сокрытие того обстоятельства, что он является директором автономной некоммерческой научной организации, является нарушением, влекущим расторжение трудового договора и увольнение с муниципальной службы.

Учитывая изложенное, суд с удовлетворении требований истца отказал.