

Обзор¹

за 2 квартал 2019 года правоприменительной практики по результатам вступивших в законную силу решений 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 от 29 сентября 2008 г. № 82-РЗ «О противодействии коррупции в Республике Коми» 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 во 2 квартале 2019 года были рассмотрены следующие судебные решения.

1. Непринятие государственным (муниципальным) служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим его увольнение с государственной (муниципальной) службы.

(апелляционное определение Верховного суда Республики Башкортостан от 21.02.2019г. по делу № 33-3540/19)².

Работодателем в адрес муниципального служащего направлено уведомление о предоставлении письменного пояснения по поводу

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.

²https://vs--bkr.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=18561182&delo_id=5&new=5&text_number=1

неисполнения требований части 2 статьи 11 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ) в отношении осужденной, приходящейся ему дочерью, зачисленной в администрацию сельского поселения на работу для отбывтия наказания в виде обязательных работ сроком 240 часов.

Указанное уведомление было направлено во исполнение представления прокуратуры о проведении служебной проверки в отношении работника по соблюдению требований законодательства о противодействии коррупции и уголовно-исполнительного законодательства.

Основанием для проведения прокурорской проверки послужил приговор, вынесенный в отношении дочери муниципального служащего, личное дело осужденной и информация о родстве муниципального служащего с осужденной.

По результатам проверки, работодателем принято решение об освобождении работника от занимаемой должности за совершение виновных действий, дающих основание для утраты доверия со стороны работодателя на основании пункта 7¹ статьи 81 Трудового кодекса РФ и части 2 статьи 27¹ Федерального закона от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 25-ФЗ).

Расценивая факт увольнения неправомерным, работник обратился в суд за восстановлением нарушенных прав.

Возражая против заявленных требований, ответчик указал, что, являясь муниципальным служащим, работник не принял мер по предотвращению конфликта интересов, а напротив, в целях получения выгоды для себя и для своей дочери, осуществлял ненадлежащий контроль за отбыванием ею наказания в виде обязательных работ.

В силу части 2 статьи 11 Федерального закона от 26.12.2008г. № 273-ФЗ и пункта 11 части 1 статьи 12 Федерального закона от 02.03.2007г. № 25-ФЗ муниципальный служащий обязан уведомлять в письменной форме представителя нанимателя (работодателя) о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению подобного конфликта.

Ограничения, налагаемые на гражданина, замещающего должность муниципальной службы, при заключении трудового договора, ставят целью недопущение возможного отрицательного влияния близких родственных связей на служебные отношения муниципальных служащих и качество их служебной деятельности, а также ограничение возможного злоупотребления служащими своим служебным положением.

Под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, обязанного принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий).

Под личной заинтересованностью понимается возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) указанным лицом и (или) состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей), гражданами или организациями, с которыми это лицо и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

Представитель нанимателя (работодатель), если ему стало известно о возникновении у лица личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, обязан принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов (статья 10 Федерального закона № 273-ФЗ).

Согласно части 2³ статьи 14¹ Федерального закона № 25-ФЗ, непринятие муниципальным служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение муниципального служащего с муниципальной службы.

В данном случае, разрешая спор по существу суд, руководствуясь указанными нормами права, пришел к выводу об отсутствии правовых оснований для удовлетворения заявленных истцом требований о восстановлении его на работе, взыскании заработной платы за время вынужденного прогула и возмещении морального вреда.

Виды обязательных работ и объекты, на которых они отбываются, определяются непосредственно органами местного самоуправления по согласованию с уголовно-исполнительными инспекциями.

Принимая осужденную на работу, работодатель руководствовался утвержденным перечнем объектов для отбывания наказания на территории данного сельского поселения и видом работ, который обозначен как «уборка территории».

В нарушение установленного порядка отбывания наказания, работник, пользуясь доверием главы сельского поселения, поручал своей дочери работу по своей должности (управляющего делами администрации сельского поселения), за осуществление которой получал заработную плату.

По результатам заседания комиссии по проведению служебной проверки в отношении муниципального служащего факт нарушения работником положений Федерального закона № 273-ФЗ нашел подтверждение: являясь муниципальным служащим, работник не принял мер по предотвращению конфликта интересов; кроме того, пользуясь служебным положением, допускал факты отражения в табелях учета рабочего времени искаженной информации об отработанном времени осужденной, приходящейся ему дочерию.

При указанных обстоятельствах суд пришел к выводу об отсутствии правовых оснований для удовлетворения заявленных истцом требований.

2. Соблюдение и исполнение служащим требований законодательства о должностях государственной (муниципальной) службы.

(апелляционное определение Верховного суда Республики Тыва от 10.01.2019г. по делу № 33-50/2019)³.

Муниципальный служащий представил декларации о доходах и расходах на себя и своих детей за отчетный период, о чем свидетельствовал проставленный на них штамп входящей корреспонденции.

Работодатель посчитал, что служащим сведения о доходах и расходах направлены не были, поскольку в нарушение установленных правил оттиск проставлен практикантом, а не ответственным за прием сведений работником.

В связи с указанным обстоятельством, муниципальный служащий был уволен со службы за несоблюдение ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой, по пункту 3 части 1 статьи 19 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 25-ФЗ).

Обращаясь в суд с иском о восстановлении на работе и о взыскании заработной платы за время вынужденного прогула, истец указал на то, что представление деклараций делопроизводителю, функции которого в том момент исполнял практикант, было обусловлено неприязненными отношениями, сложившимися с ответственным за прием таких сведений работником, а также отсутствием данного работника в тот момент на рабочем месте. Кроме того, по утверждению истца, он не был уведомлен о порядке и форме представления деклараций.

Возражая против исковых требований, ответчик ссылался на то, что истцом не соблюдались ограничения, связанные с прохождением муниципальной службы, а оттиски штампа входящей корреспонденции на декларациях были получены истцом после истечения срока подачи деклараций.

В соответствии со статьей 8 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ) сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своего супруга (супруги) и несовершеннолетних детей обязаны представлять представителю нанимателя (работодателю) лица, замещающие должности муниципальной службы, включенные в перечни, установленные нормативными правовыми актами

³<https://vs-->

[tva.sudrf.ru/modules.php?name=sud delo&srv num=1&name op=doc&number=1039155&delo id=5&new=5&txt number=1&case id=1034252](https://vs--tva.sudrf.ru/modules.php?name=sud%20delo&srv_num=1&name_op=doc&number=1039155&delo_id=5&new=5&txt_number=1&case_id=1034252)

Российской Федерации, должности руководителей государственных (муниципальных) учреждений.

Такая же обязанность для муниципальных служащих закреплена пунктом 1¹ части 1 статьи 15 Федерального закона № 25-ФЗ.

В силу пункта 2 части 1 статьи 13¹ Федерального закона № 273-ФЗ, части 5 статьи 15 Федерального закона № 25-ФЗ, лицо, замещающее государственную должность Российской Федерации, государственную должность субъекта Российской Федерации, 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 им 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.

Частью 3 статьи 27¹ Федерального закона № 25-ФЗ установлены требования к порядку проведения процедуры привлечения муниципальных служащих к ответственности, им же предусмотрена необходимость наличия следующих документов: доклада о результатах проверки, проведенной подразделением кадровой службы соответствующего муниципального органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений; рекомендации комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов в случае, если доклад о результатах проверки направлялся в комиссию; объяснений муниципального служащего; иных материалов.

По смыслу указанной нормы закона, проведение проверки информации о совершении муниципальным служащим коррупционного правонарушения кадровой службой муниципального органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений является обязательным и предполагает издание руководителем муниципального органа соответствующего акта (распоряжения) о проведении такой проверки и определении ответственных за ее проведение лиц из числа работников подразделения кадровой службы соответствующего муниципального органа.

Признавая увольнение незаконным и восстанавливая муниципального служащего в должности, суд исходил из того, что кадровая служба ответчика не провела проверку информации о совершении работником коррупционного правонарушения, поскольку в протоколе заседания комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих ответчика отсутствуют сведения о заслушивании доклада о результатах такой проверки.

Кроме того, в основу распоряжения об увольнении служащего не был положен доклад подразделения кадровой службы о результатах проверки.

Как установил суд, докладная записка в адрес председателя комиссии составлена секретарем комиссии при отсутствии доказательств назначения

служебной проверки, носит уведомительный характер и не является итоговым документом, подтверждающим факт проведения проверки и ее результаты.

Пунктом 23 Постановления Пленума Верховного суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» разъяснено, что при рассмотрении дела о восстановлении на работе лица, трудовой договор с которым расторгнут по инициативе работодателя, обязанность доказывания наличия законного основания увольнения и соблюдения установленного порядка увольнения возлагается на работодателя.

Ответчик не представил суду доказательства, опровергающие доводы истца о предоставлении им работодателю деклараций о доходах и расходах за отчетный период, в то время как истец подтвердил их предоставление с оттиском штампа входящей корреспонденции работодателя.

Помимо того, работодатель не доказал, что на день исполнения обязанности по предоставлению декларации истец был ознакомлен с порядком и формой их представления.

Учитывая указанные обстоятельства, суд признал нарушение муниципальным органом порядка увольнения служащего, и удовлетворил требования истца о его восстановлении в прежней должности и взыскании заработной платы за время вынужденного прогула.

3. Несвоевременное размещение в сети «Интернет» сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемые лицами, замещающими должности, влечет наложение на должностных лиц административного штрафа.

(постановление Верховного суда Российской Федерации от 14.01.2019г. по делу № 24-АД18-7)⁴.

Начальник Управления государственной службы занятости населения субъекта Российской Федерации признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренной частью 2 статьи 13.27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, и подвергнут административному наказанию в виде штрафа в размере 3 000 рублей.

Основанием для привлечения к административной ответственности послужила прокурорская проверка, по результатам которой установлено нарушение должностным лицом требований, выразившееся в несвоевременном размещении на официальном сайте исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственных гражданских служащих за отчетный период.

⁴http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1732220

Полагая, что в его действиях отсутствует событие и состав административного правонарушения, должностное лицо обратилось в суд с жалобой об отмене судебных актов, вынесенных в рамках рассмотрения данного дела, с указанием на то, что сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых лицами, замещающими должности государственной службы, к информации о деятельности государственных органов, размещаемой в сети «Интернет» не относится, а также, на то, что должностным регламентом на него, как на начальника Управления государственной службы занятости населения субъекта Российской Федерации, обязанности по размещению информации о деятельности государственных органов, размещаемой в сети «Интернет», не возложены.

Возражая против удовлетворения жалобы, прокурор ссылаясь на неверное толкование должностным лицом норм права.

Требования к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, которая подлежит размещению в сети «Интернет», установлены статьей 13 Федерального закона от 9 февраля 2009г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (далее - Федеральный закон № 8-ФЗ).

Согласно части 6 статьи 8 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ) сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемые лицами, замещающими должности, указанные в пунктах 1¹-3² части 1 данной статьи, размещаются в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на официальных сайтах федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, Центрального банка Российской Федерации, государственных корпораций, публично-правовых компаний, Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, иных организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов, и предоставляются для опубликования средствами массовой информации в порядке, определяемом нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными актами Центрального банка Российской Федерации.

Перечни информации о деятельности государственных органов субъектов Российской Федерации утверждаются в порядке, определяемом субъектами Российской Федерации (часть 6 статьи 14 Федерального закона № 8-ФЗ).

Порядок размещения сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера отдельных категорий лиц и членов их семей на официальных сайтах федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и

организаций и предоставления этих сведений общероссийским средствам массовой информации для опубликования утвержден Указом Президента Российской Федерации от 8 июля 2013 г. № 613.

В силу части 2 статьи 13.27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, размещение в сети «Интернет» информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в случаях, если обязанность по размещению такой информации в сети «Интернет» установлена федеральным законом, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей.

Суд установил, что приведенные заявителем поданной в Верховный Суд Российской Федерации жалобы доводы, в том числе об отсутствии в его деянии состава вменяемого административного правонарушения, заявлялись в ходе производства по данному делу об административном правонарушении, сводятся к несогласию с принятыми по делу судебными актами и получили надлежащую правовую оценку судебных инстанций, не согласиться с которой оснований не имеется.

Таким образом, деяние должностного лица, допустившего нарушение, обоснованно квалифицировано по части 2 статьи 13.27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в связи с чем жалоба заявителя оставлена без удовлетворения.

4. Имущество, в отношении которого государственным (муниципальным) служащим не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы, принадлежащее как самому государственному (муниципальному) служащему, так и членам его семьи - супруге (супругу) и несовершеннолетним детям, может быть обращено в доход Российской Федерации.

(апелляционное определение Ставропольского краевого суда от 12.03.2019г. по делу № 33-1045/2019)⁵.

В ходе проведения проверки соблюдения законодательства о противодействии коррупции органами прокуратуры выявлены факты ненадлежащего исполнения министром субъекта Российской Федерации обязанностей в сфере противодействия коррупции, а именно: приобретение его супругой двух сберегательных сертификатов на сумму 31 000 000 руб., в то время, как совокупный доход супругов за последние три года, предшествующие отчетному периоду, составил 15 105 949 руб.

Согласно пояснений министра, данных в ходе осуществления процедуры контроля за расходами, источниками приобретения сберегательных сертификатов являются заработанные денежные средства,

⁵ https://kraevoy-stv.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=3&name_op=doc&number=8126828&delo_id=5&new=5&text_number=1

доходы, полученные от продажи автотранспортных средств, и денежные суммы, полученные в дар и в порядке наследования.

В ходе проверочных мероприятий установлено, что указанные пояснения чиновника не нашли своего подтверждения.

Неисполнение государственным служащим требований антикоррупционного законодательства, выраженное в непредставлении доказательств, подтверждающих приобретение его супругой сберегательных сертификатов на законные доходы, нарушило интересы Российской Федерации в сфере реализации антикоррупционной политики, что послужило основанием для его освобождения от занимаемой должности в связи с утратой доверия на основании пункта 1 статьи 13¹ Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ).

В целях защиты интересов Российской Федерации прокурор обратился в суд с иском об обращении в доход Российской Федерации денежных средств в размере 31 000 000 рублей, полученных от реализации сберегательных сертификатов Сбербанка России, приобретенных супругой государственного служащего, на доходы, законность которых не подтверждена.

При вынесении решения суд первой инстанции исходил из того, что истцом в материалы дела не были представлены доказательства, которые с достаточной степенью достоверности свидетельствовали о незаконности происхождения денежных средств на приобретение ценных бумаг, в связи с чем решением суда первой инстанции требования истца были удовлетворены частично, в доход Российской Федерации был обращен денежный эквивалент стоимости части сберегательных сертификатов, в которой законность приобретения не доказана.

Мотивируя тем, что превышение расходов по приобретению сберегательных сертификатов над доходами, составило значительный процент от их стоимости, прокуратура обжаловала указанное решение в апелляционном порядке.

Согласно пункту 2 статье 1 Федерального закона № 273-ФЗ под противодействием коррупции понимается деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

- а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);
- б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);
- в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Пунктом 4 статьи 6 Федерального закона № 273-ФЗ предусмотрены следующие меры профилактики коррупции: установление в качестве

основания для увольнения лица, занимающего должность государственной или муниципальной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, с замещаемой должности государственной или муниципальной службы или для применения в отношении его иных мер юридической ответственности непредставления им сведений либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супругу (супруга) и несовершеннолетних детей.

Статья 17 Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (далее - Федеральный закон № 230-ФЗ) во взаимосвязи с другими его положениями предполагает, что подлежащее изъятию имущество, в отношении которого государственным (муниципальным) служащим не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы, может принадлежать как самому государственному (муниципальному) служащему, так и членам его семьи - супруге (супругу) и несовершеннолетним детям, которые тем самым претерпевают неблагоприятные последствия презюмируемого нарушения им антикоррупционного законодательства.

Такое правовое регулирование обусловлено налагаемыми на государственного (муниципального) служащего ограничениями, вытекающими из его правового статуса, и призвано минимизировать риск злоупотреблений при оформлении того или иного имущества в собственность, а потому не может рассматриваться как несоразмерное ограничение конституционных прав членов семьи государственного (муниципального) служащего, тем более что федеральный законодатель в целях соблюдения баланса публичных и частных интересов ограничил круг лиц, за чьими расходами осуществляется контроль, теми членами семьи государственного (муниципального) служащего, которые, как правило, ведут с ним общее хозяйство, а именно супругой (супругом) и их несовершеннолетними детьми (пункт 2 части 1 статьи 2 Федерального закона № 230-ФЗ).

Как разъяснено в Постановлении Конституционного суда от 29 ноября 2016 года № 26-П «По делу о проверке конституционности подпункта 8 пункта 2 статьи 235 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам в связи с запросом Верховного суда Республики Башкортостан»⁶, аналогичной позиции придерживается Европейский Суд по правам человека, признающий изъятие имущества, имеющего незаконное происхождение, правомерным вмешательством государства в осуществление прав, которое преследует

⁶ <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision253465.pdf>

близких родственников (дедушек) личных средств, необходимых для приобретения внуку дорогостоящих автомобилей.

Помимо того, с момента совершеннолетия и до покупки автомобиля у сына государственного служащего личные средства также отсутствовали.

При таких обстоятельствах решение суда первой инстанции было отменено, исковые требования прокурора удовлетворены в полном объеме, в доход Российской Федерации обращена денежная сумма, эквивалентная полной стоимости приобретенных сберегательных сертификатов.