

Обзор
за 4 квартал 2020 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 п.2.1 ст.6 Федерального закона от 25.12.2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции» одной из мер профилактики коррупции является рассмотрение в органах местного самоуправления 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) органов государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления, других органах, организациях, 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 целесообразно рассмотреть следующие судебные решения:

1. В случае, если от имени или в интересах юридического лица его руководителем осуществляется организация, подготовка и совершение коррупционного правонарушения, к данному юридическому лицу также могут быть применены меры ответственности.

(Постановление Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 17 августа 2020 г. по делу № 16-1113/2020).

Постановлением мирового судьи судебного участка федеральное государственное учреждение (далее – учреждение) признано виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, за дачу взятки в крупном размере должностному лицу.

К указанному юридическому лицу применены меры административного наказания в виде наложения штрафа в размере 150 000 руб.

В протесте, поданном на постановление мирового судьи, прокурор просит отменить судебный акт, вынесенный в отношении учреждения, и прекратить производство по делу об административном правонарушении.

В обоснование своих доводов прокурор указал, что основанием для вынесения оспариваемого постановления мирового судьи послужило назначение мер ответственности уголовно-правового характера в отношении руководителя указанного учреждения (далее – руководитель) за действия по передаче должностному лицу управления по экономической безопасности и противодействия коррупции МВД по Кабардино-Балкарской Республике взятки в значительном размере за прекращение производимых им оперативно-розыскных мероприятий, направленных на выявление фактов хищения бюджетных средств в названном учреждении.

Постановлением кассационной инстанции протест прокурора оставлен без удовлетворения с указанием на следующее.

Возможность привлечения юридических лиц к ответственности за коррупционные правонарушения предусмотрена Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ).

Согласно частям 1, 2 статьи 14 Федерального закона № 273-ФЗ в случае, если от имени или в интересах юридического лица осуществляются организация, подготовка и совершение коррупционных правонарушений или правонарушений, создающих условия для совершения коррупционных правонарушений, к юридическому лицу могут быть применены меры ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Применение за коррупционное правонарушение мер ответственности к юридическому лицу не освобождает от ответственности за данное коррупционное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к уголовной или иной ответственности за коррупционное правонарушение физического лица не освобождает от ответственности за данное коррупционное правонарушение юридическое лицо.

В обзоре судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за IV квартал 2012 года сформулирован правовой подход, согласно которому в рамках рассмотрения дела об административном правонарушении, предусмотренном статьей 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, выяснению подлежит вопрос о том, имели ли место неправомерные действия, состоящие в передаче, предложении или обещании должностному лицу соответствующего имущества либо оказании услуг имущественного характера, предоставлении имущественных прав за совершение им в интересах определенного юридического лица действия (бездействие), связанного с занимаемым этим должностным лицом служебным положением (вопрос 8).

При этом Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях не содержит запрета на использование в качестве доказательств по делу об административном правонарушении документов, полученных в ходе производства по уголовному делу, на основании которых

судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, устанавливают наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела. К аналогичному выводу пришел и Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 9 января 2017 г. № 2514-О.

В данном случае учреждение имело возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность, но им не были предприняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Статьей 13³ Федерального закона № 273-ФЗ установлено, что организации обязаны разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции, которые могут включать, в частности, определение подразделений или должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений, сотрудничество организации с правоохранительными органами, разработку и внедрение в практику стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы организации; принятие кодекса этики и служебного поведения работников организации, предотвращение и урегулирование конфликта интересов; недопущение составления неофициальной отчетности и использования поддельных документов.

При возбуждении дела об административном правонарушении, а также в рамках уголовного преследования руководитель учреждения не отрицал тот факт, что действия, направленные на передачу взятки, были связаны с деятельностью юридического лица, поскольку имели своей целью незаконное прекращение оперативно-розыскных мероприятий, проводимых управлением по экономической безопасности и противодействию коррупции МВД по Кабардино-Балкарской Республике, по выявлению нарушений в финансово-хозяйственной деятельности возглавляемого им учреждения.

Таким образом незаконная передача денежных средств была произведена от имени и в интересах учреждения.

2. Соккрытие государственным гражданским служащим сведений о ведении предпринимательской деятельности лично или через доверенных лиц, является основанием для расторжения служебного контракта.

(Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 2 июля 2020 г. по делу № 88-11133/2020).

Приказом руководителя федерального государственного казенного учреждения (далее – учреждение) с работником был заключен контракт о прохождении им службы в государственной противопожарной службе в должности пожарного.

По итогам надзорной деятельности органов прокуратуры в адрес работодателя было направлено представление об устранении нарушений федерального законодательства о противодействии коррупции.

На основании представления прокуратуры комиссией работодателя по предупреждению и пресечению коррупции проведена служебная проверка по факту несоблюдения вышеуказанным работником запретов и ограничений, установленных федеральным законодательством для государственных гражданских служащих.

Так, в ходе мониторинга общедоступных сведений в сети «Интернет»-социальной сети «Одноклассники», выявлено, что на своей странице данный работник разместил фотоснимки корпусной мебели, имеющие признаки рекламы его предпринимательской деятельности. Из комментариев фотоснимков, на которых изображена корпусная мебель, следовало, что сотрудник занимается изготовлением, сборкой корпусной мебели на заказ за плату на договорной основе.

Факт осуществления предпринимательской деятельности подтвердился также наличием в собственности у государственного служащего грузового автомобиля с размещенной на кузове рекламой «Мебель на заказ» и указанием на нем номера его личного мобильного телефона.

По результатам проверки служебный контракт с работником был расторгнут на основании пункта 13 части 3 статьи 83 Федерального закона от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 141-ФЗ).

Не согласившись с указанным решением, сотрудник обратился в суд с иском о признании приказа об увольнении незаконным, восстановлении на службе и взыскании денежного довольствия за время вынужденного прогула, в обоснование которого указал на то, что изготовление корпусной мебели в свободное от службы время является его хобби и не преследовало цели систематического получения прибыли, а реклама изготовления мебели на заказ с номером телефона на его автомобиле сохранилась с предыдущего места работы.

Отказывая в удовлетворении исковых требований, суд первой инстанции исходил из того, что у ответчика имелись основания для увольнения истца в связи с утратой доверия.

Частью 2 статьи 14 Федерального закона № 141-ФЗ установлено, что на сотрудника федеральной противопожарной службы распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные Федеральным законом от № 273-ФЗ и статьями 17, 18 и 20 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 79-ФЗ).

Согласно подпункту 3¹ пункта 1 статьи 17 Федерального закона № 79-ФЗ гражданскому служащему запрещается заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц.

Статьей 18 Федерального закона № 79-ФЗ установлено требование соблюдать ограничения, установленные настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами для гражданских служащих.

Согласно пункту 13 части 3 статьи 83 Федерального закона № 141-ФЗ контракт подлежит расторжению, а сотрудник федеральной противопожарной службы увольнению со службы в федеральной противопожарной службе в связи с утратой доверия в случаях, предусмотренных статьей 84 настоящего Федерального закона.

Сотрудник федеральной противопожарной службы подлежит увольнению в связи с утратой доверия в случае осуществления им предпринимательской деятельности (пункт 4 части 1 статьи 84 Федерального закона № 141-ФЗ).

Таким образом, являясь сотрудником федеральной противопожарной службы, работник обязан соблюдать установленные для него ограничения и запреты, и, в частности, запрет на занятие предпринимательской деятельностью.

Суд апелляционной инстанции согласился с выводами суда первой инстанции и оставил в силе указанное решение.

Постановлением суда кассационной инстанции судебные акты первой и апелляционной инстанций оставлены без изменения, кассационная жалоба – без удовлетворения.

3. Непринятие государственным (муниципальным) служащим мер по предотвращению возможного конфликта интересов или мер по урегулированию конфликта интересов является нарушением норм антикоррупционного законодательства.

1) Определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 30 июля 2020 г. по делу № 88-15937/2020).

Между администрацией города Киров (далее – администрация, работодатель) и работником был заключен трудовой договор, по условиям которого работник назначен на муниципальную службу на должность ведущего специалиста отдела административно-правовой работы правового департамента администрации.

В соответствии с должностной инструкцией по занимаемой должности указанный работник должен был готовить иски, заявления, отзывы на иски, заявления, иные процессуальные документы, направлять их в судебные органы, принимать участие в судебных заседаниях при рассмотрении в судебном порядке дел, затрагивающих права и законные интересы администрации, ее должностных лиц.

В связи с подачей в суд супругой данного работника искового заявления о признании незаконным отказа департамента образования в выдаче дочери указанного муниципального служащего направления в муниципальное казенное дошкольное образовательное учреждение, в адрес

заместителя главы администрации поступило письмо с указанием на наличие конфликта интересов работника.

Глава администрации инициировал рассмотрение комиссией по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих администрации и урегулированию конфликта интересов (далее - комиссия) вопроса о возможном возникновении конфликта интересов со стороны работника.

По итогам заседания комиссия пришла к выводу, что муниципальный служащий, располагая информацией о подаче супругой искового заявления, содержащего его личный номер телефона для связи с судом, не исполнил обязанность, установленную антикоррупционным законодательством, по направлению работодателю уведомления о возникновении личной заинтересованности.

Распоряжением руководителя администрации за несоблюдение законодательства по противодействию коррупции к работнику была применена мера ответственности в виде снижения ежемесячного денежного поощрения за август 2019 года.

Обращаясь в суд с иском о признании незаконными результатов проверки, распоряжения работодателя о снижении ежемесячного денежного поощрения и обязанности администрации произвести перерасчет, работник указал на то, что его работодатель к участию в деле по поданному супругой исковому заявлению не привлекался, полномочиями на представление интересов в судебных процессах от департамента образования администрации чиновник не наделен. Таким образом, у него отсутствовали полномочия для реализации личной заинтересованности, и возможность повлиять на принятие судом решения в пользу своей супруги.

Следовательно, конфликта интересов или возможности возникновения конфликта интересов не имелось.

Разрешая спор и отказывая в удовлетворении исковых требований, суды первой и апелляционной инстанций исходили из того, что в действиях муниципального служащего усматривается наличие конфликта интересов, поскольку работник в силу должностных обязанностей представляет интересы администрации в суде, в том числе, и при рассмотрении исковых заявлений о признании незаконным бездействия администрации и департамента образования по обеспечению детей дошкольным образованием.

В нарушение установленных требований законодательства истец не уведомил в письменной форме представителя работодателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов.

В соответствии с частью 2 статьи 3 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 25-ФЗ) на муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства с особенностями, предусмотренными данным федеральным законом.

Под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) муниципального служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью муниципального служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования (часть 1 статьи 14¹ Федерального закона № 25-ФЗ, часть 1 статьи 10 Федерального закона № 273-ФЗ).

Согласно части 2 статьи 14¹ Федерального закона № 25-ФЗ, части 2 статьи 10 Федерального закона № 273-ФЗ 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.

В соответствии с частью 1 статьи 11 Федерального закона № 273-ФЗ государственный или муниципальный служащий обязан принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов.

Пунктом 11 части 1 статьи 12 Федерального закона № 25-ФЗ установлено, что 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.

Аналогичная обязанность муниципального служащего закреплена также в части 2 статьи 11 Федерального закона № 273-ФЗ.

Из совокупности приведенных норм следует, что для муниципальных служащих установлена обязанность сообщить не только о возникновении конфликта интересов, как состоявшегося факта, но и возможности его возникновения.

Оценивая доводы истца, суд кассационной инстанции, оставляя решение суда первой инстанции и апелляционное определение без изменения, в дополнение к их выводам указал, что муниципальный служащий наделен полномочиями представлять интересы администрации, а потому мог являться и представителем департамента образования как отраслевого органа администрации.

2) Определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 11 августа 2020 г. по делу № 88-12478/2020.

Органами прокуратуры в адрес администрации муниципального образования Байкаловский муниципальный район Свердловской области (далее – администрация) внесено представление об устранении нарушений законодательства о противодействии коррупции в связи с возникновением конфликта интересов муниципального служащего администрации.

В соответствии с представлением прокурора распоряжением руководителя администрации в отношении муниципального служащего была назначена проверка, по итогам которой комиссией по соблюдению требований к служебному поведению конфликта интересов работника не выявлено, главе администрации рекомендовано применить к работнику меру дисциплинарной ответственности в виде замечания.

Вместе с тем, по мнению прокурора, изложенные в представлении факты свидетельствуют о грубом нарушении законодательства о противодействии коррупции.

Так, муниципальный служащий, в отношении которого проводилась проверка, принят на муниципальную службу и назначен на должность заместителя главы администрации по местному хозяйству (строительству, ремонту жилого и нежилого фонда, транспорту, связи, дорожной деятельности, охране окружающей среды).

Указанный муниципальный служащий состоит в браке с руководителем ООО «Спецстрой».

Муниципальный служащий в течение 2018 года в период отсутствия главы администрации осуществлял исполнение обязанностей главы района с одновременным исполнением обязанностей руководителя органа по контролю в сфере муниципальных закупок. В тот же период ООО «Спецстрой» принимало участие в закупках по определению поставщика по муниципальным контрактам.

Одновременно выявлены нарушения в сфере закупок при заключении договора подряда по ремонту кровли муниципального казенного образовательного учреждения с участием ООО «Спецстрой» в период исполнения муниципальным служащим обязанностей главы муниципального образования. Так, работы были проведены без проведения процедуры конкурса и аукциона до заключения муниципального контракта исходя из обстоятельств чрезвычайной ситуации.

В последующем контракт был заключен только для оплаты выполненных работ. Муниципальный служащий, зная о заключении договора ООО «Спецстрой» и образовательным учреждением, не уведомил главу муниципального образования о возможном конфликте интересов.

Впоследствии Управлением Федеральной антимонопольной службы по Свердловской области заключение вышеуказанного договора подряда исходя из обстоятельств чрезвычайной ситуации было признано неправомерным.

Отказывая в удовлетворении исковых требований прокурора, суд первой инстанции исходил из отсутствия конфликта интересов в действиях муниципального служащего.

Не согласившись с указанным решением, прокурор обжаловал решение в вышестоящий суд, указав на то, что нормы законодательства о противодействии коррупции не предусматривают иной меры реагирования в данном случае, кроме как увольнение с муниципальной службы в связи с утратой доверия.

Отменяя решение суда и принимая новое решение об удовлетворении исковых требований прокурора, суд апелляционной инстанции указал, что нарушение антикоррупционного законодательства муниципальным служащим доказано, а сам факт установления не уведомления представителя нанимателя о возможном конфликте интересов являлся достаточным для принятия руководителем администрации решения о расторжении трудового договора по пункту 7¹ части 1 статьи 81 Трудового кодекса Российской Федерации с указанным работником.

В соответствии с частью 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.

Изучив материалы дела, суд кассационной инстанции пришел к выводу о наличии в действиях муниципального служащего нарушения антикоррупционного законодательства, выразившегося в непринятии мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является, поскольку указанные действия дают основание для утраты доверия к работнику со стороны работодателя.

4. Государственный служащий подлежит увольнению в случае непредставления им 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.

(Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 25 августа 2020 г. по делу № 88-13201/2020).

В ходе проведения проверки исполнения законодательства о противодействии коррупции, работодателем установлен факт ненадлежащего исполнения гражданским служащим обязанности по представлению сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Так, являясь получателем пенсии по инвалидности, сотрудник не отразил данный источник дохода в справке о доходах за отчетный период. Кроме того, являясь отцом несовершеннолетнего ребенка, чиновник не

представил сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своего ребенка.

При даче пояснений относительно допущенных нарушений работник не оспаривал факт непредоставления сведений в отношении своего несовершеннолетнего сына, ссылаясь на расторжение брака с супругой, и утверждал, что законодательство обязывает государственного служащего предоставлять сведения только на членов своей семьи, а его несовершеннолетний сын с момента расторжения брака с супругой членом его семьи больше не является.

В части неуказания сведений государственный служащий утверждал, что подавал в управление несколько вариантов сведений о своих доходах, в одном из которых указывал размер своей пенсии.

По результатам совещания комиссией было принято решение о признании непредставления государственным служащим сведений о доходах, об имуществе и обязательствах финансового характера своих, супруги, несовершеннолетнего ребенка и полученной им пенсии год необъективными, неуважительными, являющимися способом уклонения от предоставления указанных сведений, руководителю рекомендовано расторгнуть с сотрудником служебный контракт.

Приказом руководителя работник освобожден от замещаемой должности федеральной государственной гражданской службы и уволен с федеральной государственной гражданской службы в связи с утратой доверия на основании пункта 1 части 1 статьи 59² Федерального закона № 79-ФЗ.

Расценив увольнение незаконным, работник обратился в суд с иском о признании увольнения незаконным, восстановлении на работе и взыскании денежных средств.

Суд первой инстанции в удовлетворении требований отказал, отметив, что доказательства того, что истец, подавая сведения о своем имущественном положении составил уточняющую справку, в которой отразил доход в виде пенсии, а также представлял ежегодно письменное объяснение по поводу невозможности предоставления сведений в отношении сына, не нашел своего подтверждения материалами дела.

Апелляционная инстанция согласилась с позицией суда первой инстанции, исходя из следующего.

В силу статьи 8 Федерального закона № 273-ФЗ лица, замещающие должности государственной или муниципальной службы, включенные в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, обязаны представлять представителю нанимателя (работодателю) сведения 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.

Невыполнение государственным или муниципальным служащим данной обязанности является правонарушением, влекущим освобождение

государственного или муниципального служащего от замещаемой должности государственной или муниципальной службы либо привлечение его к иным видам дисциплинарной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Согласно части 6¹ статьи 20 Федерального закона № 79-ФЗ непредставление гражданским служащим сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера членов своей семьи в случае, если представление таких сведений обязательно, либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений является правонарушением, влекущим увольнение гражданского служащего с гражданской службы.

В соответствии с пунктом 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 настоящим Федеральным законом, Федеральным законом № 273-ФЗ и другими федеральными законами.

Пункт 2 части 1 статьи 59² Федерального закона предусматривает, что 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.

При принятии на федеральную государственную гражданскую службу работник обязался соблюдать требования федерального законодательства, в том числе, законодательства о противодействии коррупции, следовательно, ему должны быть известны требования действующего законодательства в части предоставления сведений об имуществе и обязательствах имущественного характера.

При указанных обстоятельствах, у ответчика имелись основания для увольнения истца по пункту 2 части 1 статьи 59² Федерального закона № 79-ФЗ.

Суд кассационной инстанции не нашел оснований для отмены судебных актов нижестоящих инстанций.