

**Обзор 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
за 1-2 квартал 2019 года**

В соответствии с пунктом 2.1 статьи 6 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» одной из основных мер профилактики коррупции является рассмотрение в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления, других органах, организациях, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, 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) указанных органов, организаций и их должностных лиц в целях выработки и принятия мер по предупреждению и устранению причин выявленных нарушений.

Во исполнение вышеназванной нормы в администрации Крестецкого района были рассмотрены следующие судебные решения за 1-2 квартал 2019 года (по данным информационной системы «Консультант-Плюс»).

1. 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 № 2-1127/2018*

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 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.

2. 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.

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

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 7.1, 7.3 и 10.1 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 12.1 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 – 4.1 данной статьи, несут ответственность, предусмотренную федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 7.1 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 противодействии 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 13.1 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 7.2 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 7.3 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ при выявлении в результате проверки, проведенной в соответствии с частью 7.2 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 10.1 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.

3. Несоблюдение работником требований законодательства о предоставлении 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 является основанием для увольнения его с занимаемой должности.

*Апелляционное определение Новгородского областного суда от
30.05.2018 по делу № 33А-1240/2018*

Прокурор Волотовского района Новгородской области обратился в суд в защиту прав, свобод и законных интересов Российской Федерации, муниципального образования и неопределенного круга лиц с административным иском к Думе Волотовского муниципального района Новгородской области (далее - Дума) о признании незаконным решения Думы от 01 февраля 2018 года N <...> "О рассмотрении представления прокурора Волотовского района" и обязанности Думы на ближайшем заседании повторно рассмотреть представление прокуратуры Волотовского района Новгородской области от 09 января 2018 года и принять решение в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Решением Солецкого районного суда Новгородской области от 13 марта 2018 года административное исковое заявление прокурора Волотовского района Новгородской области удовлетворено.

Как установлено судом первой инстанции, прокуратурой в рамках проведенной проверки исполнения депутатами Думы законодательства о противодействии коррупции выявлено, что при предоставлении сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера за 2016 год депутат К. не представил справку о доходах своей супруги в связи с ее отказом в предоставлении соответствующих сведений.

Прокурором в Думу внесено представление об устранении нарушений требований законодательства в сфере противодействия коррупции, в котором предложено безотлагательно рассмотреть данное представление и принять

меры по недопущению указанных нарушений закона, их причин и условий им способствующих, а также рассмотреть вопрос о досрочном прекращении полномочий депутата К.

По результатам рассмотрения представления прокурора на заседании Думы принято решение, которым постановлено Представление прокурора принять к сведению, признать причину непредоставления депутатом К. сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своей супруги объективной и уважительной.

В соответствии с частью 4 статьи 12.1 Федерального закона N 273-ФЗ 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.

Согласно ч.7.1 статьи 40 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

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 от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии 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 от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральным законом от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», Федеральным законом от 7 мая 2013 года № 79-ФЗ «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».

Поскольку предоставление депутатом К. сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своей супруги является основание для досрочного прекращения его полномочий, суд пришел к выводу о несоответствии решения Думы Федеральному закону №273-ФЗ, Федеральному закону № 131-ФЗ и об удовлетворении требований прокурора.

Суд апелляционной инстанции оснований для отмены решения суда первой инстанции не нашел.

4. Возможность возникновения конфликта интересов является основанием для отказа гражданину в заключении трудового договора.

Апелляционное определение Свердловского областного суда от 30 марта 2018 г. по делу N 33-4827/2018

П. обратился в суд с иском, в обоснование которого указал, что 27.04.2017 он обратился к ответчику с письменным заявлением о приеме на работу на вакантную должность участкового лесничего Глинского участкового лесничества ГКУ СО «Режевское лесничество» (далее – ГКУ). Ответчиком в приеме на работу было отказано по причине того, что в настоящее время в Глинском участковом лесничестве работает его супруга Т. Истец полагает такой отказ необоснованным, ограничивающим его в трудовых правах. Данный отказ не связан с деловыми качествами истца. Брак с Т. расторгнут 14.04.2005. Истец имеет высшее образование и опыт работы в лесном хозяйстве. Требование истца к ответчику о сообщении причины отказа в письменной форме удовлетворено не было.

С учетом уточнения требований просит суд признать отказ ГКУ в приеме на работу незаконным, обязать ответчика заключить с ним трудовой договор для работы в должности участкового лесничего Глинского участкового лесничества ГКУ с окладом согласно штатному расписанию.

Решением Режевского городского суда Свердловской области от 14.12.2017 исковые требования П. оставлены без удовлетворения.

Отказывая в удовлетворении исковых требований П., суд первой инстанции пришел к выводу о возможности возникновения конфликта между личной заинтересованностью истца П. и интересами государства и общества в случае его трудоустройства участковым лесничим в Глинское участковое лесничество.

Суд апелляционной инстанции нашел такой вывод суда первой инстанции правильным на основании следующего.

Как следует из материалов дела, 27.04.2017 П. обратился к ответчику с заявлением, в котором просил принять его на вакантную должность участкового лесничего в Глинское участковое лесничество.

В письме от 22.05.2017 директор ГКУ отказал П. в трудоустройстве на должность участкового лесничего Глинского участкового лесничества ввиду конфликта интересов, указав, что в Глинском участковом лесничестве работает его супруга Т.

Статья 64 Трудового кодекса РФ запрещает необоснованный отказ в заключении трудового договора.

Какое бы то ни было прямое или косвенное ограничение прав или установление прямых или косвенных преимуществ при заключении

трудового договора в зависимости от пола, расы, цвета кожи, национальности, языка, происхождения, имущественного, социального и должностного положения, возраста, места жительства (в том числе наличия или отсутствия регистрации по месту жительства или пребывания), а также других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работников, не допускается, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом.

В соответствии со ст. 13.3 Федерального закона «О противодействии коррупции» (далее – Закон № 273-ФЗ) организации обязаны принимать меры по предупреждению коррупции, в том числе по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

Согласно ст. 10 Закона № 273-ФЗ под конфликтом интересов в указанном Законе понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий).

Согласно ст. 12.4 Закона № 273-ФЗ ограничения, запреты и обязанности, установленные в отношении лиц, замещающих должности федеральной государственной службы, Законом № 273-ФЗ и п. 5 ч. 1 ст. 16, ст.ст. 17, 18, 20 и 20.1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее - Закон № 79-ФЗ) распространяются, в том числе, на работников, замещающих отдельные должности на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, в порядке, определяемом нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 16 Закона № 79-ФЗ гражданин не может быть принят на гражданскую службу в случае близкого родства или свойства с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому.

Функции и полномочия учредителя в отношении ГКУ осуществляет Департамент, который, в свою очередь, является органом исполнительной власти, осуществляющий полномочия в области лесных отношений.

Приказом Департамента ГКУ включено в перечень государственных учреждений, подведомственных Департаменту, созданных в целях для выполнения задач, поставленных перед Департаментом, обязанных принимать меры по противодействию коррупции.

Согласно должностной инструкции лесничего Глинского участкового лесничества лесничий является государственным инспектором по осуществлению функции федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), федерального государственного пожарного надзора в лесах на территории Глинского участкового лесничества.

Приказом ГКУ должность лесничего участковых лесничество отнесена к перечню должностей, замещение которой связано с коррупционными рисками.

Исходя из вышеизложенного, на граждан, претендующих на замещение должности участкового лесничего, распространяются ограничения, предусмотренные п. 5 ч. 1 ст. 16 Закона № 79-ФЗ.

Как следует из материалов дела, а также не оспаривается сторонами, на момент трудоустройства истца, в Глинском участковом лесничестве в должности мастера леса работала бывшая супруга истца - Т., которая согласно должностной инструкции мастера леса находится в подчинении лесничего.

При таких обстоятельствах в случае замещения истцом должности участкового лесничего возникла бы ситуация непосредственной подчиненности ему Т. и возможности возникновения конфликта интересов.

Доводы жалобы об отсутствии конфликта интересов в связи с тем, что брак между истцом и Т. расторгнут и совместно они не проживают, суд не принял во внимание, поскольку согласно ч. 2 ст. 10 Закона № 273-ФЗ под личной заинтересованностью понимается не только получение каких-либо выгод (преимуществ) лицом и (или) состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами, но и гражданами или организациями, с которыми лицо связано имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

Как верно указал суд первой инстанции Т. является бывшей супругой П., на их иждивении находятся трое несовершеннолетних детей, двое из которых родились уже после расторжения брака между супругами, П. имеет обязательства перед Т. по уплате алиментов на детей, в пользовании Т. и детей находится принадлежащее на праве собственности П. жилое помещение.

На основании изложенного суд апелляционной инстанции оставил решение Режевского городского суда Свердловской области от 14.12.2017 без изменения, апелляционную жалобу истца - без удовлетворения.