

Обзор правоприменительной практики в сфере противодействия коррупции за 1 квартал 2022 года.

1. Согласно пункту 2 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, Министерством культуры Республики Дагестан рассмотрены и обобщены судебные акты, вынесенные кассационными судами общей юрисдикции в отношении спорных правоотношений, возникших при реализации требований антикоррупционного законодательства Российской Федерации.

2. В соответствии с пунктом 2.1 статьи 7 Закона Республики Дагестан от 07 апреля 2009 г. № 21 «О противодействии коррупции в Республике Дагестан» профилактика коррупции осуществляется, в том числе, путем рассмотрения в органах государственной власти Республики Дагестан, органах местного самоуправления муниципальных образований Республики Дагестан, 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.

По итогам 1 квартала 2022 года, вступившие в законную силу решения судов, арбитражных судов о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) Министерства культуры Республики Дагестан и ее должностных лиц отсутствуют.

1. Непринятие государственным (муниципальным) служащим мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, является основанием для его увольнения со службы.

(Определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 24.02.2022 г. по делу № 88-4047/2022)¹.

В адрес Администрации городского округа Салават (далее – Администрация) поступило представление прокурора, из которого следовало, что в ходе проведения проверочных мероприятий выявлен факт нарушения законодательства о противодействии коррупции, выразившийся в неприятии работником Администрации, занимающим должность заместителя председателя комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее – Комиссия), мер по предотвращению конфликта интересов.

По результатам рассмотрения работодателем представления прокуратуры факт нарушения работником антикоррупционного законодательства нашел свое подтверждение.

Так, было установлено, что при осуществлении своих должностных обязанностей работник проявил личную заинтересованность при определении итога рассмотрения административного протокола, стороной которого являлись знакомые работника, надлежащим образом не исполняющие родительские обязанности в отношении своего несовершеннолетнего ребенка.

С учетом возложенных пунктом 2 статьи 5 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» на органы профилактики обязанности по проведению профилактической работы в отношении родителей несовершеннолетнего, не исполняющих свои обязанности по его воспитанию, обучению и содержанию, имелись все объективные основания для постановки знакомых работника на профилактический учет.

В то же время, по итогам рассмотрения административного протокола было вынесено наказание в виде предупреждения без постановки родителей несовершеннолетнего ребенка на профилактический учет.

Кроме того, проверкой было установлено, что административный протокол рассмотрен в отсутствие кворума (в отсутствие большинства членов Комиссии), при этом работник необоснованно возложил на себя обязанности председательствующего на заседании Комиссии. Подпись же одного из отсутствующих супругов была проставлена за него вторым супругом по договоренности с работником.

До рассмотрения административного протокола в отношении своих знакомых муниципальный служащий заблаговременно посредством телефонного звонка лично выяснял обстоятельства возникшей ситуации. Будучи бывшим сотрудником Федеральной службы исполнения наказаний, истец понимал возможность наступления негативных последствий по службе для своего знакомого, являющегося действующим сотрудником Федеральной службы исполнения наказаний, в связи с постановкой своего бывшего

¹[https://6kas.sudrf.ru/modules.php?name=sdp2#id=1_b3e02d90069d1d2b98d3c5001d482001&shard=r63&from=p&r=%7B%22groups%22:\[%22r31%22\],%22sortField%22:%22case_common_doc_entry_date%22,%22sorts%22:\[%7B%22field%22:%22case_common_doc_entry_date](https://6kas.sudrf.ru/modules.php?name=sdp2#id=1_b3e02d90069d1d2b98d3c5001d482001&shard=r63&from=p&r=%7B%22groups%22:[%22r31%22],%22sortField%22:%22case_common_doc_entry_date%22,%22sorts%22:[%7B%22field%22:%22case_common_doc_entry_date)

коллеги, с которым продолжал поддерживать дружеские отношения, на профилактический учет.

Таким образом, следует, что работник, мер по предотвращению конфликта интересов, стороной которого он являлся, не предпринял, чем нарушил требования, установленные статьей 141 Федерального закона от 2 марта 2007г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 25-ФЗ).

В связи с утратой доверия, распоряжением главы Администрации муниципальный служащий был уволен на основании пункта 71, части 1 статьи 81 Трудового кодекса Российской Федерации.

Расценивая факт увольнения неправомерным, работник обратился в суд с иском о восстановлении в ранее замещаемой должности, взыскании среднего заработка за время вынужденного прогула.

В соответствии со статьей 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: по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции).

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.

В части 1 статьи 10 Федерального закона № 273-ФЗ указано, что под конфликтом интересов следует понимать ситуацию, 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 в силу части 2 данной статьи 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 23 статьи 141 Федерального закона № 25-ФЗ неприятие муниципальным служащим, являющимся стороной конфликта

интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение муниципального служащего с муниципальной службы.

Согласно части 1 статьи 271 Федерального закона № 25-ФЗ за несоблюдение муниципальным служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных законодательством о противодействии коррупции, налагаются взыскания, предусмотренные статьей 27 Федерального закона № 25-ФЗ.

В соответствии с частью 2 статьи 271 Федерального закона № 25-ФЗ муниципальный служащий подлежит увольнению с муниципальной службы в связи с утратой доверия.

Вышеприведенные положения устанавливают правила предотвращения и урегулирования конфликта интересов - ситуации, 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), и возлагают обязанность принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта. При этом непринятие лицом, на которое возложена соответствующая обязанность являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение указанного лица в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Отказывая в удовлетворении требований истца суд указал, что обязанность по предотвращению и урегулированию конфликта интересов лежит непосредственно на работнике, которая им исполнена не была. Осознанные и явно несоответствующие требованиям закона действия муниципального служащего могут объясняться только его личной заинтересованностью, в том числе, минимизировать возможные негативные последствия для своего бывшего коллеги. Вопреки положениям федерального законодательства о противодействии коррупции, работник, являющийся стороной конфликта интересов, меры по предотвращению (урегулированию) конфликта интересов не принял, соответствующее уведомление работодателю не направил, что свидетельствует о непринятии им всего комплекса профилактических мер, направленных на предупреждение коррупционных проявлений.

Таким образом проступок муниципального служащего, выразившийся в не уведомлении представителя нанимателя (администрации) о возможном конфликте интересов, обоснованно повлек за собой увольнение работника за утрату доверия.

2. Судебная коллегия по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции признала достаточными меры,

принятые Министерством сельского хозяйства и продовольствия Омской области для предотвращения конфликта интересов при предоставлении субсидий из областного бюджета, выразившиеся в исключении министра из перечня лиц, уполномоченных подписывать документы и правовые акты по предоставлению и отказу в предоставлении субсидий.

(Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 12.01.2022 по делу № 8А-24448/2021).²

Заявители обратились в прокуратуру Омской области с требованиями о принятии мер прокурорского реагирования по вопросу нарушения министром сельского хозяйства и продовольствия (далее – министр) антикоррупционного законодательства. Из заявлений следовало, что на официальном сайте Правительства Омской области размещена информация о государственной поддержке в 2019, 2020 годах крестьянского фермерского хозяйства гражданина, являющегося сыном действующего министра. В обоснование своих требований заявители ссылались на бездействие прокуратуры Омской области по факту данного обращения.

В 2019 г. управлением Губернатора Омской области по профилактике коррупционных и иных правонарушений в отношении министра была проведена проверка соблюдения ограничений, запретов и обязанностей, установленных законодательством, в ходе которой было установлено, что распоряжением Губернатора Омской области за неисполнение обязанностей, установленных законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции, министр был привлечен к дисциплинарной ответственности в связи с тем, что в 2019 году им был подписан реестр на выплату индивидуальному предпринимателю главе КФХ, приходящемуся ему сыном, субсидии на возмещение части затрат на оказание поддержки в области растениеводства.

В связи с выявленными нарушениями в 2019 г. распоряжением министра утвержден Порядок рассмотрения структурными подразделениями Министерства сельского хозяйства и продовольствия Омской области документов на предоставление субсидий из областного бюджета на поддержку растениеводства, внесении изменений в отдельные распоряжения Министерства сельского хозяйства и продовольствия Омской области, положениями которого предусмотрено, что оформление принятого решения о предоставлении субсидии осуществляется путем подписания заместителем (первым заместителем) министра реестра на выплату субсидий. Министр был исключен из перечня лиц, уполномоченных подписывать документы и правовые акты по предоставлению и отказу в предоставлении соответствующих субсидий. При принятии решений о предоставлении в 2020 г. соответствующих субсидий министр участия не принимал. Помимо этого,

²https://8kas.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=17439346&case_uid=942fc8c9-7c16-4ed4-98fe-f3db0f600ec5&new=0&delo_id=43

прокурорской проверкой установлено, что в марте 2020 г. министром на имя Губернатора Омской области было направлено уведомление о возможном возникновении конфликта интересов при предоставлении субсидий из областного бюджета главе соответствующего КФХ. По результатам проверки управлением Губернатора Омской области по профилактике коррупционных и иных правонарушений подготовлено заключение о том, что меры, принятые Министерством сельского хозяйства и продовольствия Омской области по предотвращению конфликта интересов при предоставлении субсидий из областного бюджета, являются достаточными.

С учетом изложенного прокуратурой Омской области не было выявлено оснований для принятия мер прокурорского реагирования.

В силу положений статей 4 и 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура осуществляет свою деятельность на основе независимости, воздействие в какой-либо форме федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, средств массовой информации, их представителей, а также должностных лиц на прокурора с целью повлиять на принимаемое им решение или воспрепятствование в какой-либо форме его деятельности влечет за собой установленную законом ответственность.

Какая-либо форма вмешательства в деятельность прокурора по осуществлению прокурорского надзора, в том числе понуждение прокурора к принятию мер, предусмотренных положениями Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», иными нормативными актами, регулирующими деятельность прокуратуры не предусмотрена и в силу положений статьи 5 указанного Федерального закона запрещена.

Оснований для возложения в судебном порядке на прокурора обязанности принять по итогам проверки или рассмотрения обращения гражданина в порядке, установленном Федеральным законом № 59-ФЗ конкретное решение, которое, по мнению заявителя, представляется правильным, не имелось.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований суд первой инстанции исходил из того, что на обращение административных истцов, ответ прокурора подготовлен в соответствии с законом.

Суд апелляционной инстанции, проверяя законность обжалуемого судебного акта, согласился с выводами суда первой инстанции.

Судебная коллегия по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции также не усмотрела оснований не согласиться с выводами судов, поскольку судами правильно определены имеющие значение для дела обстоятельства, подтвержденные исследованными судом доказательствами, выводы судов мотивированы, соответствуют установленным обстоятельствам и требованиям закона. Бремя распределения обязанности по доказыванию юридически значимых обстоятельств по делу между лицами, участвующими по делу, судом распределено правильно.

3. Непредставление государственным 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 является нарушением требований законодательства о противодействии коррупции.

(Определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 09.03.2022 по делу № 8Г-28537/2021).³

Из представленного министру природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Калмыкия доклада специалиста отдела правовой и организационно-кадровой работы следовало, что начальником отдела водных отношений министерства не были представлены сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера за 2019 г.

В тот же день министром поставлена резолюция о проведении служебной проверки в отношении гражданского служащего в день его выхода на работу и вскоре была создана комиссия для проведения служебной проверки по указанному факту.

По факту непредставления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также указанных сведений в отношении его супруги за 2019 г. от служащего были затребованы объяснения. Из объяснений служащего следовало, что справка за 2019 г. была сдана им в апреле 2020 г.

Материалы служебной проверки рассматривались на заседании Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Калмыкия и урегулированию конфликта интересов (далее - Комиссия). Комиссией принято решение о признании причины непредставления гражданским служащим указанных сведений необъективной и являющейся способом уклонения от их представления.

Приказом министра действие служебного контракта с гражданским служащим прекращено, он освобожден от замещаемой должности и уволен с государственной гражданской службы Республики Калмыкия в связи с утратой доверия по пункту 2 части 1 статьи 59.2 Федерального закона от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ.

Разрешая спор и отказывая в удовлетворении исковых требований, суд первой инстанции руководствовался положениями Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ, Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее - Федеральный закон от 25 декабря 2008 г № 273-ФЗ), Закона Республики Калмыкия от 7 февраля 2005 г.

³ https://4kas.sudrf.ru/modules.php?name=sdp2#id=1_27e3c19fcc977f202a3c2518ffd1f28e&shard=r23&from=p&r

№ 181-Ш-3 «О государственной гражданской службе Республики Калмыкия» (далее - Закон Республики Калмыкия от 7 февраля 2005 г. № 181-Ш-3) и исходил из того, что по причине непредставления гражданским служащим сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих, супруги у ответчика имелись основания для увольнения истца по подпункту 2 части 1 статьи 59.2 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ в связи с утратой доверия. Порядок проведения заседания Комиссии и служебного разбирательства по факту непредставления государственным служащим указанных сведений, процедура принятия ответчиком решения об увольнении истца в связи с непредставлением таких сведений соблюдены.

Суд апелляционной инстанции согласился с выводами суда первой инстанции и их правовым обоснованием.

Судебная коллегия по гражданским делам Четвертого кассационного суда общей юрисдикции указанные выводы нашла законными и обоснованными.

В своем определении Судебная коллегия по гражданским делам Четвертого кассационного суда общей юрисдикции также сослалась на Определение Конституционного Суда РФ от 29 января 2019 г. N 95-О в котором указывается, что одной из основных мер профилактики коррупции в рамках контроля государства за имущественным положением государственных служащих в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" названо установление в качестве основания для освобождения от замещаемой должности и (или) увольнения с замещаемой должности лица, замещающего должность государственной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, либо для применения в отношении него иных мер юридической ответственности непредставление таким лицом сведений (представление заведомо недостоверных или неполных сведений, представление заведомо ложных сведений) о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера супруги (супруга) и несовершеннолетних детей (пункт 4 статьи 6).

По результатам рассмотрения кассационной жалобы оснований для отмены судебных актов первой и апелляционной инстанций не установлено.

4. Представление при поступлении на государственную гражданскую службу недостоверных сведений является основанием для расторжения служебного контракта.

(Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 17.02.2022 г. по делу № 88-3673/2022).⁴

⁴https://8kas.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=19896408&delo_id=280001&new=2800001&text_number=1

Приказом руководителя Алтайского линейного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации на транспорте (далее – линейное управление) проведена служебная проверка в отношении работника, по результатам которой был установлен факт представления сотрудником подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на службу в органы внутренних дел, а также представления сотрудником в период прохождения службы в органах внутренних дел подложных документов или заведомо ложных сведений, подтверждающих его соответствие требованиям законодательства Российской Федерации в части, касающейся его условий замещения соответствующей должности в органах внутренних дел, выразившийся в следующем.

При поступлении на службу в органы внутренних дел, работником были собственноручно заполнены анкеты и автобиография. При этом, сведения об участии в управлении каких-либо коммерческих организациях, своего отражения не нашли. Вместе с тем, собственноручно заполняя анкету, работник подтвердил таким образом свою осведомленность о последствиях для себя в случае указания заведомо ложных сведений, которые, в частности, могут повлечь отказ в приеме на службу в органы внутренних дел Российской Федерации.

В дальнейшем, с учетом поступившей в адрес работодателя информации об участии работника в управлении отдельных коммерческих организаций, приказом руководителя линейного управления служебный контракт с работником был расторгнут.

Не согласившись с вышеуказанным решением, работник обратился в суд с иском о признании незаконным заключения по материалам служебной проверки, признании приказа об увольнении незаконным, указав на отсутствие фактической деятельности управляемых ею действующих коммерческих организаций и на отсутствие умысла на совершение дисциплинарного проступка.

Разрешая спор и отказывая в удовлетворении требований суд исходил из следующего.

Согласно частью 2 статьи 14 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» на сотрудника органов внутренних дел распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные Федеральным законом № 273-ФЗ и статьями 17, 18 и 20 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 79-ФЗ), за исключением ограничений, запретов и обязанностей, препятствующих осуществлению сотрудником оперативно-розыскной деятельности.

Среди таковых запретов в статье 17 Федерального закона № 79-ФЗ закреплен запрет заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, участвовать в управлении коммерческой организацией.

Статьей 18 Федерального закона № 79-ФЗ установлено требование соблюдать ограничения, установленные законодательством о противодействии коррупции.

Сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера членов своей семьи представителю нанимателя представляют: гражданин, претендующий на замещение должности гражданской службы, - при поступлении на службу; гражданский служащий, замещающий должность гражданской службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, - ежегодно не позднее срока, установленного нормативными правовыми актами Российской Федерации (статья 20 Федерального закона № 79-ФЗ).

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, служба в органах внутренних дел является особым видом государственной службы, направлена на реализацию публичных интересов, что предопределяет наличие у сотрудников, проходящих службу в этих органах, специального правового статуса, обусловленного выполнением конституционно значимых функций по обеспечению правопорядка и общественной безопасности. Законодатель, определяя правовой статус сотрудников, проходящих службу в органах внутренних дел, вправе устанавливать для этой категории граждан особые требования, в том числе к их личным и деловым качествам, и особые обязанности, обусловленные задачами, принципами организации и функционирования органов внутренних дел, а также специфическим характером деятельности указанных лиц (Постановление от 6 июня 1995 г. № 7-П, Определения от 21 декабря 2004 г. № 460-О и от 16 апреля 2009 г. № 566-О-О). Поступая на службу в органы внутренних дел, гражданин добровольно возлагает на себя обязанность соответствовать указанным требованиям и добросовестно исполнять свои обязанности.

Суд постановил, что с учетом того, что на момент принятия на службу в линейное управление работник являлась учредителем в двух некоммерческих организациях, однако скрыла данный факт, расторжения контракта и увольнении сотрудника со службы является обоснованным действием работодателя.