

АНАЛИЗ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ ПО ВОПРОСАМ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) СЛУЖАЩИХ К ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В ВИДЕ УВОЛЬНЕНИЯ В СВЯЗИ С УТРАТОЙ ДОВЕРИЯ ЗА НАРУШЕНИЯ ТРЕБОВАНИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ

В. ПОПЛАВСКАЯ

Актуальность вопроса привлечения государственных (муниципальных) служащих к дисциплинарной ответственности за нарушение требований законодательства о противодействии коррупции заключается в отсутствии законодательно установленных критериев привлечения указанных лиц к ответственности. Более того, отсутствует законодательное закрепление понятия "коррупционное правонарушение", что делает проблематичным квалификацию его признаков. Нет единого подхода к применению мер дисциплинарного взыскания за нарушение требований законодательства о противодействии коррупции.

Правоприменители пользуются официальными письмами Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, которые носят рекомендательный характер, судебной практикой, которая является относительно молодой.

Тем не менее анализ судебной практики помогает определить, какие из нарушений являются существенными, а какие нет, тем самым облегчает задачу для правоприменителя при выборе меры дисциплинарной ответственности.

Анализ судебной практики за последние 10 лет показал, что судебные споры в большинстве случаев возникали на основании обращений государственных (муниципальных) служащих с требованиями признать незаконными решения представителя нанимателя об увольнении их в связи с утратой доверия и восстановить их на службе.

Увольнение в связи с утратой доверия признавалось судами правомерным при совершении в основном таких "тяжких" коррупционных правонарушений, как непринятие государственным (муниципальным) служащим мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является, неуведомление служащим представителя нанимателя о возможности возникновения или возникшем конфликте интересов; непредставление 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 (далее - сведения) либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений.

Рассмотрим каждое из них.

1. Непринятие служащим мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является. Неуведомление служащим представителя нанимателя о возможности возникновения или возникшем конфликте интересов.

Так, Западно-Байкальской межрайонной прокуратурой был подан иск о признании незаконной деятельности по добыче гранитов, осуществляемой юридическим лицом. При обращении с иском заявлением курируемое министерство было привлечено в качестве третьего лица. В ходе судебного заседания гражданский служащий, являясь должностным лицом министерства, высказывал доводы, которые фактически были направлены на защиту интересов юридического лица, не сообщив участникам процесса, что его сын является работником последнего, в связи с чем защита интересов юридического лица приводит к конфликту интересов. После проведения проверки в отношении госслужащего на предмет соблюдения требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов было установлено, что отсутствует письменное уведомление представителя нанимателя о возможности возникновения конфликта интересов, вследствие чего государственный служащий был уволен с государственной гражданской службы в связи с утратой доверия.

В ходе судебного заседания госслужащий пояснил, что, замещая должность заместителя министра, направлял представителю нанимателя письменное уведомление о возможности возникновения конфликта интересов. Затем госслужащий некоторое время являлся руководителем службы, после чего вновь вернулся на должность заместителя министра. При приеме госслужащего на должность заместителя министра уведомление о возможности возникновения конфликта интересов было осуществлено устно, что подтверждается свидетельскими показаниями. Таким образом, бывший госслужащий считал, что в его действиях отсутствуют нарушения законодательства о государственной гражданской службе. Вместе с тем

отмечал, что в министерстве на момент возникновения обязанности уведомления о возможности возникновения личной заинтересованности отсутствовал утвержденный порядок, регулирующий данную форму уведомления.

Из положений части 2 статьи 11 Федерального закона от 25.12.2008 N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" (далее - ФЗ "О противодействии коррупции") усматривается, что служащий обязан уведомить в порядке, определенном представителем нанимателя (работодателем) в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно.

Суд признал, что отсутствие утвержденного порядка вышеуказанного уведомления представителя нанимателя в министерстве не является препятствием для реализации предусмотренной антикоррупционным законодательством обязанности. Кроме того, обстоятельства, которые должны подтверждаться определенными средствами доказывания, не могут быть подтверждены другими средствами доказывания. Таким образом, устное уведомление представителя нанимателя о возможности возникновения конфликта интересов, подтвержденное свидетельскими показаниями, не является доказательством исполненной установленной законом обязанности. С учетом вышеизложенного суд пришел к выводу о необходимости удовлетворения требований прокурора и увольнения гражданского служащего с государственной гражданской службы (Апелляционное определение Иркутского областного суда от 08.09.2016 по делу N 33-11456/2016). Подобная позиция подтвердилась в Определении Иркутского областного суда от 22.06.2017 по делу N 33-5870/2017, Апелляционном определении суда Чукотского автономного округа от 26.04.2018 по делу N 33-54/2017.

Таким образом, служащий обязан при любых обстоятельствах письменно уведомить представителя нанимателя о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения. Отсутствие вышеуказанного порядка не является основанием для освобождения служащего от исполнения установленной обязанности.

Еще один пример, когда П. обратилась в суд с иском к управлению Федеральной службы судебных приставов в субъекте Российской Федерации о признании незаконным увольнения с государственной гражданской службы в связи с утратой доверия. Исковые требования П. мотивировала тем, что она, исполняя обязанности судебного пристава-исполнителя в ходе исполнительного производства в отношении должника В., являющегося ее отцом, в устной форме информировала начальника отдела судебных приставов о своем родстве с должником. П. полагала, что тем самым ею был заявлен самоотвод и соблюдены требования о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов. Кроме того, в отношении должника применены меры принудительного исполнения. Верховный Суд указал, что П. должна была проинформировать непосредственного начальника о личной заинтересованности, которая может привести к конфликту интересов, и заявить самоотвод в письменной форме до начала совершения исполнительных действий в отношении В. Решением суда в удовлетворении иска П. отказано (из Обзора практики применения судами в 2014 - 2016 годах законодательства Российской Федерации при рассмотрении споров, связанных с наложением дисциплинарных взысканий за несоблюдение требований законодательства о противодействии коррупции, утвержденного Президиумом Верховного Суда РФ от 30.11.2016).

Следующая ситуация. По распоряжению главы администрации муниципального образования П. была уволена с должности заведующего отделом архитектуры и строительства района, главного архитектора района на основании п. 3 ч. 1 ст. 19 Федерального закона от 02.03.2007 N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" (далее - ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации") за несоблюдение ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой.

При разрешении спора нашли подтверждение факты, послужившие основанием для увольнения истца П. Судом установлено, что градостроительные планы, разработанные на основании чертежей градостроительных планов, выполненных как ООО "СудогдаСтройПроект" (учредитель - отец истца), так и ООО "СудогдаПроект" (учредитель - сын истца), согласованы с истцом как с заведующим отделом архитектуры и строительства, главным архитектором района, при этом объем реализации выполненных муниципальным автономным учреждением архитектуры и градостроительства услуг с 2007 года по 2011 год сократился более чем на 6 млн руб., а численность работников этого учреждения уменьшилась с 36 человек до 2 человек в связи с тем, что многие граждане под влиянием П. (истца) стали обращаться в указанные выше коммерческие структуры.

Кроме того, судом учтено, что П., обладая соответствующими полномочиями, участвовала в решении кадровых, финансовых и иных вопросов хозяйственной деятельности ООО "СудогдаСтройПроект", в распределении прибыли организации, в том числе дивидендов, то есть был подтвержден факт участия

истца в деятельности общества.

Каких-либо доказательств того, что П. в период прохождения муниципальной службы принимала меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, суду не представлено.

Руководствуясь п. 14 ч. 1 ст. 81 Трудового кодекса РФ, ч. ч. 1, 2, ч. 2.1 и ч. 3 ст. 14.1, п. 3 ч. 1 ст. 19 ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации", суд отказал в удовлетворении иска П. о восстановлении на службе и оплате вынужденного прогула (из Обзора практики по рассмотрению в 2012 - 2013 годах дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков, утвержденного Президиумом Верховного Суда РФ от 30.07.2014).

В данной ситуации судом справедливо отмечено, что в соответствии с ч. 6 ст. 11 ФЗ "О противодействии коррупции" случай непринятия служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение указанного лица в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2. Непредставление 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 (далее - сведений) либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений.

Проанализированная судебная практика показала, что увольнение в связи с утратой доверия признается правомерным в случае полного непредставления вышеуказанных сведений (например, Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 05.10.2016 по делу N 56-АПГ16-23).

Вместе с тем в случае несвоевременного представления сведений по уважительным причинам суды занимают позицию служащих и восстанавливают последних в должности.

Так, Т. обратилась с иском к территориальному подразделению федерального органа государственной власти Российской Федерации с требованием о признании приказа об увольнении в связи с утратой доверия незаконным, восстановлении на службе. Из судебного акта следует, что Т. отсутствовала на службе по уважительной причине (уход за больным ребенком) и не смогла в установленный срок представить сведения. Т. представила сведения после выхода на службу, за пределами сроков представления сведений. Ответчик посчитал, что причина непредставления Т. сведений в срок является необъективной и является способом уклонения от исполнения обязанностей. Суд встал на сторону Т. и посчитал, что ее увольнение в связи с утратой доверия за непредставление сведений в срок является несоразмерным дисциплинарным взысканием. Согласно судебному акту исковые требования Т. удовлетворены (решение Дзержинского районного суда г. Новосибирска от 25.08.2017 по делу N 2-3439/2017).

Правомерным признается увольнение служащего в связи с утратой доверия в случае, если в его сведениях не отражена существенная информация. Существенной информацией суды однозначно называют сведения о доходах, о недвижимом имуществе, банковских счетах с остатками денежных средств на конец отчетного периода более 100 000 руб.

Так, Т. обратилась в суд с иском к Управлению Росздравнадзора по Свердловской области об оспаривании законности увольнения в связи с утратой доверия в связи с представлением неполной и недостоверной информации в сведениях за 3 года, как в отношении себя, так и своего супруга. Т. полагала, что допущенные ею при заполнении справок о доходах нарушения являются незначительными и не могли повлечь увольнения в связи с утратой доверия, мера примененного к ней взыскания не соответствует тяжести допущенных нарушений. Вместе с тем суд посчитал, что неуказание в справке счета с остатком денежных средств в размере более 100 000 руб. и дохода от вкладов в сумме 6 578,63 руб. (притом, что сведения о вкладе также не отражены в справке), представление недостоверной информации о площади объекта недвижимости, безусловно, являются существенными нарушениями, которые в совокупности с иными нарушениями (не было указано транспортное средство, проданное ею ранее, но не снятое с учета, неверно отражена дата открытия банковского счета, не отражены банковские счета супруга, движения денежных средств по которым за отчетный период отсутствовали) при представлении сведений, допускаясь истцом к тому же на протяжении трех лет, т.е. систематически, давали представителю нанимателя право на применение к истцу меры дисциплинарного взыскания в виде увольнения. При указанных обстоятельствах вывод суда о наличии у представителя нанимателя предусмотренного п. 2 ч. 1 ст. 59.2 Федерального закона от 27.07.2004 N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" основания для расторжения служебного контракта с Т. является правильным.

Оснований расценивать примененную к истцу меру дисциплинарной ответственности несоразмерной

допущенным нарушениям, с учетом их множественности и систематичности, суд не нашел. При этом "заведомость" судом не определялась (Апелляционное определение Свердловского областного суда от 05.10.2018 по делу N 33-16029/2018).

Суд Чукотского автономного округа в своем Апелляционном определении (от 26.04.2018 дело 33-54/2017) указал, что неуказание в сведениях информации об имуществе при наличии у служащего документов, подтверждающих приобретение этого имущества, а также регистрацию права собственности на него (в случае необходимости), свидетельствует о том, что служащий заведомо знал о его наличии и представил неполные сведения об имуществе, что является основанием для применения к служащему меры дисциплинарного взыскания в виде увольнения служащего.

Указанные правовые позиции судов корреспондируют с Обзором практики применения судами в 2014 - 2016 годах законодательства Российской Федерации при рассмотрении споров, связанных с наложением дисциплинарных взысканий за несоблюдение требований законодательства о противодействии коррупции, утвержденным Президиумом Верховного Суда Российской Федерации от 30.11.2016.

Анализ судебной практики по делам, связанным с увольнением служащих в связи с утратой доверия за несоблюдение требований законодательства о противодействии коррупции, позволяет сделать вывод о всестороннем изучении судами вопроса соразмерности и тяжести совершенных правонарушений и квалифицировать их как "коррупционные".
