DOI: 10.17117/na.2015.01.187

Поступило в редакцию: 19.01.2015

<http://ucom.ru/doc/na.2015.01.187.pdf>

Елсуков С.Н.

Отдельные вопросы ответственности муниципальных служащих за нарушения запретов, связанных с муниципальной службой

Elsukov S.N.

Certain issues of municipal servant responsibility for inobservance of municipal service prohibitions

В статье рассматриваются вопросы ответственности муниципальных служащих за нарушение запретов, связанных с муниципальной службой

Ключевые слова: муниципальный служащий, запреты муниципальной службы

The article considers certain issues of municipal servant responsibility for inobservance of municipal service prohibitions

Key words: municipal servant, municipal service prohibitions

Елсуков Сергей Николаевич

Юрисконсульт

Российская академия народного хозяйства и государственной службы (филиал)

Московская обл., г. Ногинск, ул. Ключик, 5

Elsukov Sergey Nicolaevich

Counsel

Russian Academy of National Economy and Public Administration (Branch)

Moscow region, Noginsk, Kluchik st., 5

Правовые основы муниципальной службы в Российской Федерации составляют Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 02.03.2007 №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», другие федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований.

Согласно Федеральному закону от 02.03.2007 №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее – Закон) муниципальная служба – профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта). Нанимателем для муниципального служащего является муниципальное образование, от имени которого полномочия нанимателя осуществляет представитель нанимателя (работодатель). Представителем нанимателя (работодателем) может быть глава муниципального образования, руководитель органа местного самоуправления, председатель избирательной

комиссии муниципального образования или иное лицо, уполномоченное исполнять обязанности представителя нанимателя (работодателя).

В соответствии с частью 1, 10 статьи 12 Закона муниципальный служащий обязан соблюдать Конституцию РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законные нормативные правовые акты РФ, конституции (уставы), законы и иные нормативные акты субъектов РФ, устав муниципального образования и иные муниципальные правовые акты и обеспечивать их исполнение; соблюдать ограничения, выполнять обязательства, не нарушать законы, которые установлены настоящим ФЗ и другими законами.

Согласно пункту 3 части 1 статьи 14 Закона, в связи с прохождением муниципальной службы муниципальному служащему запрещается заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, а также участвовать в управлении хозяйствующим субъектом (за исключением жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, садоводческого, огороднического, дачного потребительских кооперативов, товарищества собственников недвижимости и профсоюза, зарегистрированного в установленном порядке), если иное не предусмотрено федеральными законами или если в порядке, установленном муниципальным правовым актом в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией.

Таким образом, из положений выше приведенных норм следует, что муниципальный служащий может состоять членом органа управления коммерческой организации лишь в порядке, установленном муниципальным правовым актом в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Наличие указанных запретов обусловлено спецификой муниципальной службы как вида профессиональной деятельности. Нарушение указанных запретов влечет за собой наступление ответственности, установленной действующим законодательством, в том числе, расторжение трудового договора с муниципальным служащим, нарушившим запрет.

В связи с изложенным представляется показательной практика применения ответственности за нарушение указанных запретов.

Так, Щелковский городской прокурор в интересах Российской Федерации обратился в суд с иском к Главе городского поселения Щелково об обязанности расторгнуть трудовой договор с муниципальным служащим. В обоснование своих требований указал, что Щелковской городской прокуратурой проведена проверка соблюдения законодательства о противодействии коррупции, в ходе которой был установлен факт нарушения требований Закона, выразившегося в совмещении К. муниципальной должности заместителя Главы администрации городского поселения Щелково со статусом учредителя десяти коммерческих юридических лиц и его участия в деятельности по их управлению.

Решением Щелковского городского суда Московской области иски были удовлетворены.

Решение суда первой инстанции было оставлено в силе Судебной коллегией по гражданским делам Московского областного суда в силу следующих оснований.

19.12.2011 года между Главой городского поселения Щелково и К. заключен трудовой договор N 289, в соответствии с которым последний назначен на должность муниципальной службы в Администрацию городского поселения Щелково – советник Главы городского поселения Щелково. На основании выписки из протокола N 22 от 03.05.2012 года и соглашения от 05.05.2012 года к трудовому договору N 289 от 19.12.2011 года Главой городского поселения Щелково издано распоряжение N 156-рл от 10.05.2012 года о переводе К. на должность муниципальной службы – заместителя Главы Администрации городского поселения Щелково.

Удовлетворяя искивые требования, суд первой инстанции исходил из того, что К. при поступлении на муниципальную службу в Администрацию городского поселения Щелково, куда был назначен на муниципальные должности, не прекратил свое членство в коммерческих организациях, хотя в силу требований действующего законодательства муниципальный служащий может состоять членом органа управления коммерческой организации лишь в порядке, установленном муниципальным правовым актом в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Между тем, такие нормативные правовые акты отсутствуют.

По закону под коммерческой организацией следует понимать организации, преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и распределяющие эту прибыль между участниками. В соответствии со статьей 50 Гражданского кодекса РФ юридические лица, являющиеся коммерческими организациями, могут создаваться в форме хозяйственных товариществ и обществ, производственных кооперативов, государственных и муниципальных унитарных предприятий.

В соответствии с пунктом 2.2 статьи 14.1 Закона в случае, если владение лицом, замещающим должность муниципальной службы, ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций) приводит или может привести к конфликту интересов, указанное лицо обязано передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации. Непринятие муниципальным служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение муниципального служащего с муниципальной службы. В силу пункта 6 статьи 11 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции» в случае, если государственный или муниципальный служащий владеет ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций), он обязан в целях предотвращения конфликта интересов передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Как усматривается из материалов дела, К. при поступлении на муниципальную службу не прекратил свое членство в вышеуказанных коммерческих

организациях, и, оставаясь их учредителем, в декабре 2011 года поступил на работу в Администрацию городского поселения Щелково, где был назначен на муниципальные должности, является обоснованным. При этом, К. было известно об ограничениях и запретах, связанных с муниципальной службой, в частности о недопустимости совмещения членства в органе управления коммерческой организации и муниципальной службы, в связи с чем, им были предприняты меры для предотвращения конфликта интересов путем передачи своих прав как участника общества в доверительное управление ООО "Бизнес-Центр". Кроме того, из материалов дела следует, что такие договоры были заключены. В соответствии с условиями договоров с момента их заключения ООО "Бизнес-Центр" (доверительный управляющий) на срок 5 лет стало состоять членом органа управления указанных коммерческих организаций вместо К.

Между тем, из материалов дела усматривается, что, несмотря на заключение договоров доверительного управления, К. совмещал членство в высшем органе управления ООО "Агрофирма "Восток" и муниципальной службы, что по закону недопустимо. Указанный факт нашел свое подтверждение в выписках из протоколов внеочередных общих собраний участников ООО "Агрофирма "Восток" от 08.06.2012 года, 25.07.2012 года, 14.09.2012 года, 14 и 15.10.2012 года, 29.12.2012 года, из содержания которых видно, что решения по вопросам распоряжения земельными участками, составляющими имущество общества, принималось с личным участием К. как участника общества.

Доводы ответчика и 3-го лица, содержащиеся также в апелляционных жалобах о том, что К. исполнил предусмотренное пункта 6 статьи 11 Федерального закона от 25 декабря 2008 года N 273-ФЗ обязательство о передаче принадлежащих ему долей в доверительное управление, в том числе, в уставном капитале ООО "Агрофирма "Восток", не могут быть приняты во внимание судебной коллегии, поскольку наличие указанного договора, по которому К. передает принадлежащие ему права на доли в уставном капитале общества в доверительное управление ООО "Бизнес-Центр", само по себе не свидетельствует об исполнении этого договора и не опровергает факт участия К. в управлении указанным хозяйственным обществом. Данный вывод подтверждает также то обстоятельство, что К. принимал непосредственное участие после заключения договора о передаче долей в доверительное управление во внеочередном общем собрании участников общества ООО "Олимп-К" 29.01.2010 года, что подтверждается имеющимся в материалах дела протоколом общего собрания.

Доводы апелляционных жалоб, являвшиеся также предметом исследования судом первой инстанции, о недопустимости представленных в материалы дела копий выписок из протоколов общих собраний ООО «Агрофирма «Восток», поскольку допустимым доказательством, подтверждающим факт присутствия лица на общем собрании участников общества, является документ о регистрации прибывших участников общества, а также протоколы общих собраний, судебная коллегия находит несостоятельным, поскольку указанные выписки удостоверены председателем и секретарем собрания общества, скреплены печатью ООО «Агрофирма «Восток» и были представлены в мате-

риалы дела из Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Московской области, куда ранее были представлены должностным лицом, уполномоченным по занимаемой должности действовать от имени общества, на государственную регистрацию права собственности на земельные участки на основании заключенных обществом сделок. Копии выписок из протоколов сверены с подлинниками и удостоверены должностным лицом регистрирующего органа.

Ссылка К. в апелляционной жалобе на приказ N 5 от 13.05.2013 года «О дисциплинарном взыскании», которым работник указанного общества был подвергнут дисциплинарному взысканию за допущенные ошибки (в части указания присутствующих лиц) при оформлении, в том числе, указанных выписок, не может быть принята во внимание судебной коллегией, поскольку не является доказательством, подтверждающим недостоверность сведений в представленных в материалы дела со стороны истца выписок из протоколов общих собраний.

Судебная коллегия также посчитала несостоятельным довод апелляционных жалоб об отсутствии у истца (прокурора) процессуального права на обращение с указанным иском, поскольку он основан на неправильном толковании закона. В силу статьи 1 Федерального закона от 17 января 1992 года «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. В соответствии с частью шестой статьи 5 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции» Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры в пределах своих полномочий координируют деятельность органов внутренних дел Российской Федерации, органов федеральной службы безопасности, таможенных органов Российской Федерации и других правоохранительных органов по борьбе с коррупцией и реализуют иные полномочия в области противодействия коррупции, установленные федеральными законами. Указанным законом введена система мер противодействия коррупции, определено само понятие коррупции как социально-юридического явления и понятие противодействия коррупции как особого вида государственной деятельности. Борьба с коррупцией требует системного подхода, поскольку данное явление – нарушение порядка управления государством. Таким образом, указанные обстоятельства, затрагивают интересы государства, в части применения комплексных мер, направленных на исполнение законодательства о противодействии коррупции.

В исковом заявлении прокурор просит суд возложить на Главу городского поселения Щелково обязанность устранить допущенные нарушения, связанные с несоблюдением ограничений по муниципальной службе.

При таких обстоятельствах и с учетом положений вышеприведенных норм, предъявляя настоящее исковое заявление в интересах Российской Федерации и неопределенного круга лиц, прокурор действовал в рамках полномо-

чий, предоставленных ему Федеральными законами О прокуратуре Российской Федерации», «О противодействии коррупции».

Учитывая вышеизложенное, суд пришел к правильному выводу о том, что положенные прокурором в обоснование заявленных требований обстоятельства нашли свое подтверждение в ходе рассмотрения дела, в связи с чем, иск удовлетворен правомерно.

Указанный пример интересен, в первую очередь, неформальным подходом, который проявил суд при разборе конфликта интересов, возникшего с участием муниципального служащего. Суд не пошел на поводу формальных доводов, формальных действий, совершенных муниципальным служащим в целях ухода от ответственности, а рассмотрел и дал правовую квалификацию сути совершенных деяний. Указанный судебный акт может послужить предостережением всем муниципальным служащим независимо от занимаемой должности и примером, подтверждающим действенность принципа неотвратимости ответственности за нарушение запретов, связанных с муниципальной службой.

Список литературы:

1. Егорова О.А., Беспалов Ю.Ф. Настольная книга судьи по трудовым делам: учебно-практическое пособие. М.: Проспект, 2013. 248 с.
2. Киреева Е.Ю., Голушков Д.И., Чершинцева Е.А., Бирюкова Т.А., Зенков М.Ю. Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. №25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2014.
3. Архипова Е.А., Винокуров А.Ю., Воеводина Т.Г., Буксман А.Э., Капинус О.С. и др. Образцы документов прокурорской практики. М.: Юрайт, 2014. 661 с.

© 2015, Елсуков С.Н.

*Отдельные вопросы ответственности
муниципальных служащих за нарушения запретов,
связанных с муниципальной службой*

© 2015, Elsukov S.N.

*Certain issues of municipal servant responsibility for
inobservance of municipal service prohibitions*