



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 7-КАД22-2-К2

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

27 июля 2022 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Зинченко И.Н.,

судей

Горчаковой Е.В. и Назаровой А.М.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Ивановской межрайонной природоохранной прокуратуры (далее – природоохранная прокуратура) на решение Ленинского районного суда города Иваново от 14 января 2021 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Ивановского областного суда от 13 мая 2021 года, кассационное определение судебной коллегии по административным делам Второго кассационного суда общей юрисдикции от 3 ноября 2021 года по делу № 2а-171/2021 по административному исковому заявлению Департамента природных ресурсов и экологии Ивановской области (далее – Департамент) к природоохранной прокуратуре, исполняющему обязанности Ивановского межрайонного природоохранного прокурора об оспаривании представления.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., объяснения представителя административного ответчика прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., поддержавшего доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

по результатам проверки исполнения требований законодательства прокурором природоохранной прокуратуры в адрес Департамента внесено представление от 3 августа 2020 года об устранении нарушений закона, а именно:

- положений статьи 19 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Указа

Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 года № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов», указа Губернатора Ивановской области от 21 сентября 2010 года № 122-уг «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», выразившихся в неуказании в приказе Департамента от 7 апреля 2015 года № 8-НПА об образовании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих Ивановской области, замещающих должности государственной гражданской службы Ивановской области в департаменте, и урегулированию конфликта интересов (далее – комиссия) конкретных членов комиссии, не являющихся государственными гражданскими служащими, их должности и представляемых ими юридических лиц, руководители которых согласовали их участие в работе комиссии;

- предписаний статьи 13.3 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», статьи 27 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» ввиду неопределения порядка уведомления департамента руководителем подведомственного учреждения – Ивановским областным казённым учреждением «Управление особо охраняемыми природными территориями Ивановской области» о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения;

- требований статьи 12 Закона Ивановской области от 6 мая 2011 года № 39-ОЗ «Об особо охраняемых природных территориях в Ивановской области».

Департамент, считая представление необоснованным, обратился с административным иском о признании его незаконным.

В ходе судебного разбирательства административный истец от требования о признании незаконным оспариваемого представления в части нарушения положений названного выше регионального закона отказался, определением суда первой инстанции от 16 декабря 2020 года отказ принят, производство по административному делу по этому требованию прекращено.

Решением Ленинского районного суда города Иваново от 14 января 2021 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Ивановского областного суда от 13 мая 2021 года, требования административного истца удовлетворены, в оспариваемой части представление прокурора природоохранной прокуратуры от 3 августа 2020 года (далее – Представление прокурора) признано незаконным, возложена обязанность устранить допущенные нарушения прав и законных интересов Департамента.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Второго кассационного суда общей юрисдикции от 3 ноября 2021 года указанные судебные акты признаны законными.

В кассационной жалобе, поступившей в Верховный Суд Российской Федерации, природоохранной прокуратурой ставится вопрос об отмене судебного решения, апелляционного и кассационного определений в части признания незаконным представления о несоответствии федеральному законодательству приказа Департамента от 7 апреля 2015 года № 8-НПА «О комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих Ивановской области, замещающих должности государственной гражданской службы Ивановской области в Департаменте природных ресурсов и экологии Ивановской области, и урегулированию конфликта интересов» (далее – Приказ от 7 апреля 2015 года).

Ввиду необходимости проверки доводов кассационной жалобы по запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 21 марта 2022 года административное дело истребовано, определением от 28 июня 2022 года кассационная жалоба вместе с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов (часть 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, возражений на неё, Судебная коллегия считает, что судами допущены такого рода нарушения норм материального права при вынесении судебных актов в обжалуемой части.

Одной из задач административного судопроизводства, как это закреплено в пункте 2 статьи 3 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, является защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений.

В соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 227 поименованного кодекса по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, наделённого государственными или иными публичными полномочиями, судом принимается решение об удовлетворении полностью или в части заявленных требований, если он признаёт их не соответствующими нормативным правовым актам и нарушающими права, свободы и законные интересы административного истца.

Признавая незаконным Представление прокурора в части утверждения о несоответствии Приказа от 7 апреля 2015 года федеральным законоположениям, суд первой инстанции, проанализировав приведённые

прокурором в обоснование своей позиции федеральные и региональные нормы, сделал вывод, что в комиссию должны входить наряду со служащими государственного органа независимые эксперты (минимум 1/4 от общего числа членов комиссии), в отношении которых законодательство не содержит императивных норм об указании их персональных данных в акте государственного органа об образовании комиссии по урегулированию конфликта интересов.

Оставляя в силе судебное решение, суды апелляционной и кассационной инстанций исходили из того, что члены комиссии, чьи данные указаны в дополнительном акте департамента о персональном составе комиссии при рассмотрении конкретного вопроса, пользуются равными правами с иными членами комиссии; пришли к заключению, что реализованный Департаментом принцип формирования комиссии позволяет соблюдать требования нормативных правовых актов в полном объёме и не создаёт препятствий в проведении её заседаний.

С такими выводами нельзя согласиться ввиду неправильного применения судами норм материального права при рассмотрении настоящего административного дела.

Основные принципы противодействия коррупции, правовое регулирование в названной сфере установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Закон о противодействии коррупции), который, определяя организационные основы противодействия коррупции, обязывает государственные органы, органы местного самоуправления и их должностные лица информировать подразделения кадровых служб соответствующих федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по профилактике коррупционных и иных правонарушений о ставших им известными фактах несоблюдения государственным или муниципальным служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов либо неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции (часть 4.1 статьи 5).

Обязанность гражданского служащего сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта закреплена Федеральным законом от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон о государственной гражданской службе).

Статьёй 19 поименованного федерального закона установлены правила урегулирования конфликта интересов на гражданской службе, в том числе предусмотрено образование комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов правовым актом государственного органа в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации, состав которой

формируется таким образом, чтобы была исключена возможность возникновения конфликтов интересов, которые могли бы повлиять на принимаемые комиссиями решения (части 5, 6 и 7).

Положение о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликтов интересов утверждается в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации (часть 8 статьи 19 Федерального закона о государственной гражданской службе).

Пунктом 8 Указа Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 года № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления рекомендовано в 2-месячный срок разработать и утвердить положения о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации (муниципальных служащих) и урегулированию конфликта интересов, руководствуясь названным Указом.

Согласно Положению о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, утверждённому упомянутым Указом Президента Российской Федерации, комиссия образуется нормативным правовым актом государственного органа, состав которой формируется из членов комиссии, замещающих должности государственной службы в государственном органе, а также из представителя (представителей) научных организаций и образовательных учреждений среднего, высшего и дополнительного профессионального образования, деятельность которых связана с государственной службой (пункт 7, подпункт «в» пункта 8), а также в её состав может включаться представитель общественного совета, образованного при органе исполнительной власти (подпункт «а» пункта 9).

При этом определено, что число членов комиссии, не замещающих должности государственной службы в государственном органе, должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов комиссии, заседание комиссии считается правомочным, если на нём присутствует не менее двух третей от общего числа членов комиссии; проведение заседаний с участием только членов комиссии, замещающих должности государственной службы в государственном органе, недопустимо (пункты 11 и 14 поименованного Положения).

Указом Губернатора Ивановской области от 21 сентября 2010 года № 122-уг «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» утверждено Положение о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Ивановской области и урегулированию конфликта интересов (далее – Положение).

Подпунктами «д», «з» пункта 6, подпунктом «а» пункта 7 Положения предусмотрено, что в состав комиссии входят гражданский служащий (гражданские служащие) управления Правительства Ивановской области по противодействию коррупции (за исключением комиссий, образованных в территориальных органах департамента), представитель (представители) научных организаций, образовательных организаций высшего образования, организаций дополнительного профессионального образования, деятельность которых связана с государственной гражданской службой, а также могут включаться представитель (представители) общественного совета, сформированного при исполнительном органе государственной власти Ивановской области (далее – общественный совет).

В силу пункта 8 Положения лица, указанные в подпунктах «д» и «з» пункта 6 и пункте 7, включаются в состав комиссии по согласованию с соответствующими органами и научными организациями, образовательными организациями высшего образования, организациями дополнительного профессионального образования, общественным советом, общественной организацией ветеранов, профсоюзной организацией, действующей в исполнительном органе на основании запроса руководителя исполнительного органа.

Основанием для проведения заседания комиссии является наряду с другими обстоятельствами не только представление представителя нанимателя, но и любого члена комиссии, касающееся обеспечения соблюдения гражданским служащим требований к служебному поведению, ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов, а также исполнения им обязанностей, установленных федеральными законами, либо осуществления в исполнительном органе мер по предупреждению коррупции (подпункт «в» пункта 14 Положения).

Как следует из пункта 12 и подпунктов «а» и «б» пункта 16 Положения, заседание комиссии считается правомочным, если на нём присутствует не менее двух третей от общего числа членов комиссии, проведение заседаний комиссий с участием только членов комиссии, замещающих должности в исполнительном органе, недопустимо; председатель комиссии при поступлении к нему информации, являющейся основанием для проведения заседания комиссии, в 10-дневный срок назначает дату заседания комиссии, организует ознакомление заинтересованных лиц и членов комиссии с поступившей информацией и с результатами её проверки.

Исходя из приведённых федеральных и региональных правовых предписаний комиссия является постоянно действующим органом с конкретным количественным и персональным составом, должна состоять из лиц, замещающих должности государственной службы, и лиц, не замещающих такую должность, число которых не может быть менее одной четверти от общего числа членов комиссии.

Следовательно, в акте уполномоченного органа об образовании комиссии должно быть указано количество её членов, не замещающих государственную должность, и персональные сведения о них.

Между тем Приказ от 7 апреля 2015 года, которым образована комиссия и утверждён её состав (в редакции, действовавшей на момент вынесения Представления прокурора и рассмотрения спора в суде), таким требованиям не соответствует.

Административный истец, указав в качестве членов комиссии лиц, замещающих должности государственной гражданской службы (первого заместителя начальника Департамента, заместителя начальника и Государственного инспектора-юриста управления по охране объектов животного мира Департамента, представителя структурного подразделения, в котором государственный гражданский служащий, являющийся стороной конфликта, замещает должность, представителя управления Правительства Ивановской области по противодействию коррупции, ведущего специалиста 3 разряда административно-финансового отдела Департамента), обозначил как членов комиссии представителя (представителей) научных организаций, образовательных организаций высшего образования, организаций дополнительного профессионального образования, деятельность которых связана с государственной гражданской службой, представителя (представителей) общественного совета при Департаменте, не являющихся государственными гражданскими служащими.

Однако персональные данные членов комиссии, не являющихся государственными служащими, их должности и представляемые ими юридические лица, руководители которых согласовали их участие в работе комиссии, не приведены.

То обстоятельство, что за истёкший период в Департаменте проведено два заседания комиссии (12 января 2016 года и 20 августа 2018 года), состав которой утверждался приказами от 11 января 2016 года № 5-од и от 17 августа 2018 года № 541-од соответственно, в которых указывались персональные данные всех членов комиссии, не опровергает вывод прокурора о несоблюдении административным истцом требований нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы образования комиссии.

Напротив, свидетельствуют о том, что члены комиссии, не относящиеся к государственным гражданским служащим Департамента, не являются постоянно действующими членами данной комиссии, поскольку привлекаются отдельным локальным актом для участия в конкретном заседании комиссии.

Подобная практика противоречит нормативно установленному Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 года № 821 порядку формирования комиссии, предусматривающему утверждение состава комиссии нормативным правовым актом государственного органа, который подлежит официальному опубликованию, тем самым сведения о составе комиссии доводятся до неопределённого круга лиц.

Избранный Департаментом способ формирования комиссии не соотносится с таким принципом противодействия коррупции как публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, предполагающим в том числе открытость и доступность информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, её достоверность и своевременность предоставления (пункт 3 статьи 3 Закона о противодействии коррупции, пункты 1–2 статьи 4 Федерального закона от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»).

Кроме того, данный подход к формированию комиссии не может исключать конфликт интересов внутри самой комиссии, поскольку часть её членов включается в состав накануне заседания для рассмотрения конкретного вопроса.

Привлечение лиц в качестве членов комиссии только для участия в отдельном заседании комиссии лишает их возможности внесения представления, поскольку реализовать данное право может только постоянный член комиссии.

Исходя из изложенного вывод судов о незаконности Представления прокурора в части указания на несоответствие Приказа от 7 апреля 2015 года нормативным правовым актам, регулирующим отношения по созданию комиссии, является неверным, обжалуемые судебные акты в этой части приняты с существенным нарушением норм материального права, следовательно, они подлежат отмене с вынесением по делу нового решения об отказе в удовлетворении административного иска в указанной части.

Руководствуясь статьями 327, 328–330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Ленинского районного суда города Иваново от 14 января 2021 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Ивановского областного суда от 13 мая 2021 года, кассационное определение судебной коллегии по административным делам Второго кассационного суда общей юрисдикции от 3 ноября 2021 года отменить в части признания незаконным представления прокурора Ивановской межрайонной природоохранной прокуратуры от 3 августа 2020 года о несоответствии приказа Департамента природных ресурсов и экологии Ивановской области от 7 апреля 2015 года № 8-НПА требованиям имеющих большую юридическую силу нормативных правовых актов и принять новое решение.

В удовлетворении административного искового заявления Департамента природных ресурсов и экологии Ивановской области в части требования о признании незаконным представления прокурора Ивановской межрайонной природоохранной прокуратуры от 3 августа 2020 года о

несоответствии приказа от 7 апреля 2015 года № 8-НПА «О комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих Ивановской области, замещающих должности государственной гражданской службы Ивановской области в Департаменте природных ресурсов и экологии Ивановской области, и урегулированию конфликта интересов» требованиям имеющих большую юридическую силу нормативных правовых актов отказать.

В остальной части названные судебные акты оставить без изменения.

Председательствующий

Судьи