



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 34-КГ18-17

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

14 декабря 2018 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Хаменкова В.Б.
судей Зинченко И.Н. и Калининой Л.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационные жалобы Агаркова Сергея Анатольевича и федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Мурманский государственный технический университет» на решение Первомайского районного суда г. Мурманска от 29 августа 2017 года и апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Мурманского областного суда от 15 ноября 2017 года по административному делу по административному исковому заявлению ФГБОУ ВО «Мурманский государственный технический университет» и Агаркова С.А. о признании незаконным представления прокуратуры Первомайского административного округа г. Мурманска от 8 июня 2017 г. № 4-212в-2017.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Хаменкова В.Б., объяснения представителя федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Мурманский государственный технический университет» Тельповой Ю.А. и представителя Агаркова С.А. – Гулевской О.А., поддержавших доводы своих апелляционных жалоб, представителя прокуратуры Первомайского административного округа г. Мурманска Джулаева Д.А., возражавшего против удовлетворения жалоб, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

ФГБОУ ВО «Мурманский государственный технический университет» (далее - университет) и ректор названного университета Агарков С.А. обратились в суд с административным иском о признании незаконным представления прокуратуры Первомайского административного округа г. Мурманска от 8 июня 2017 г. № 4-212в-2017 об устранении нарушений трудового законодательства, законодательства о противодействии коррупции.

В обоснование заявленных требований административные истцы ссылались на то, что ректор является руководителем университета, поэтому трудовые договоры о его работе в университете в должности профессора и старшего научного сотрудника заключены в порядке внутреннего совместительства, на что не требовалось согласования Федерального агентства по рыболовству, в ведении которого находится университет. По мнению административных истцов, является необоснованным изложенный в представлении прокуратуры вывод о незаконности выплаты Агаркову С.А. единовременной премии в размере 15 000 рублей в связи с награждением Почетной грамотой главы муниципального образования г. Мурманска без согласования с учредителем университета. Административные истцы указывали на незаконность выводов представления о неправомерности выплаты Агаркову С.А. предусмотренной коллективным договором премии в связи с 50-летним юбилеем, ссылаясь на то, что ректор, являясь сотрудником университета, имеет право на предусмотренные коллективным договором выплаты. Считали, что выплата стимулирующей надбавки в размере 10 000 рублей по должности профессора предусмотрена действующей в университете системой оплаты труда и ее неустановление означало бы дискриминацию ректора по сравнению с другими работниками; какие-либо доказательства наличия у Агаркова С.А. конфликта интересов в материалах проверки отсутствовали.

Решением Первомайского районного суда г. Мурманска от 29 августа 2017 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Мурманского областного суда от 15 ноября 2017 года, административным истцам отказано в удовлетворении требований.

Определением судьи Мурманского областного суда от 7 мая 2018 года Агаркову С.А. отказано в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции.

В кассационных жалобах, поданных университетом и Агарковым С.А. в Верховный Суд Российской Федерации, ставится вопрос об отмене состоявшихся по делу судебных актов.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 14 июня 2018 года дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации и определением судьи от 24 октября 2018 года передано для рассмотрения в

Судебную коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к следующему.

В соответствии со статьей 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке являются существенные нарушения норм материального или норм процессуального права, которые повлияли 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.

Как установлено судами и следует из материалов дела, по результатам проведенной прокуратурой проверки в адрес ректора вынесено оспариваемое представление об устранении нарушений трудового законодательства и законодательства о противодействии коррупции, которым предлагалось рассмотреть представление в определенный законодательством срок, принять конкретные меры по устранению допущенных нарушений, сообщить о принятых мерах в течение месяца со дня внесения представления в прокуратуру в письменной форме.

Согласно представлению выявленные нарушения законодательства выразились в осуществлении ректором университета Агарковым С.А. трудовой деятельности по совместительству без согласования с работодателем – Росрыболовством на основании трудовых договоров от 6 декабря 2013 года и от 30 апреля 2015 года одновременно с выполнением обязанностей ректора университета по трудовому договору от 19 января 2015 года; в установлении и получении Агарковым С.А. стимулирующей надбавки к заработной плате в размере 10 000 рублей за работу по совместительству профессором кафедры «Управление социально-экономическими системами» без согласования с учредителем университета – Росрыболовством, получении премии в размере 15 000 рублей в связи с награждением его Почетной грамотой главы муниципального образования г. Мурманска и премии в размере среднемесячной заработной платы в связи с 50-летним юбилеем, при этом решений о поощрении Агаркова С.А. указанными денежными премиями его непосредственным работодателем не принималось.

Также из представления следует, что в нарушение положений законодательства уровень соотношения средней заработной платы руководителя университета и средней заработной платы работников университета был превышен в 11,87 раза, в связи с чем денежные средства, полученные ректором университета в период с 6 декабря 2013 года по день проверки, превышающие размер установленной кратности, получены им незаконно и подлежат возврату.

Кроме того, прокурорской проверкой установлено, что в нарушение антикоррупционного законодательства и ведомственных нормативных правовых актов Росрыболовства Агарков С.А., являясь руководителем университета, незаконно совмещая указанную должность с исполнением трудовых обязанностей по должностям профессора и старшего научного сотрудника структурных подразделений возглавляемого им учреждения, получая при этом необоснованное денежное вознаграждение и премии, допустил ситуацию, при которой его прямая личная заинтересованность влияет на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий), то есть допустил конфликт интересов. При этом работодателя о возможности возникновения и возникновении конфликта интересов не уведомил, мер к предотвращению и урегулированию конфликта интересов не принял.

С учетом изложенного прокуратура пришла к выводу о ненадлежащем исполнении должностными лицами университета обязанности по соблюдению федерального законодательства, недостаточном знании положений трудового законодательства Российской Федерации, законодательства о противодействии коррупции, отсутствии контроля со стороны руководства университета за деятельностью подчиненных сотрудников. При этом указано, что незаконно выплаченные денежные средства (заработная плата по совместительству по должностям профессора кафедры и старшего научного сотрудника за период с 6 декабря 2013 года (с момента начала исполнения должностных обязанностей ректора университета) по 31 мая 2017 года в размере 895 197,88 руб., денежные средства, полученные ректором университета в названный период, превышающие размер установленной кратности, а также указанные премиальные выплаты) подлежат возврату университету.

Отказывая в удовлетворении административного искового заявления и признавая законным представление прокуратуры, суды исходили из того, что должностное лицо прокуратуры действовало в пределах предоставленных ему полномочий, в соответствии с действующим законодательством, процедура и порядок проведения проверки административным ответчиком не нарушены, оспариваемое представление прав административных истцов не нарушает. Также суды указали, что Росрыболовство является работодателем Агаркова С.А. при заключении трудового договора на должность ректора университета, поэтому выполнение работы в университете в качестве профессора и старшего научного сотрудника не является внутренним совместительством и требовало согласования с заинтересованным лицом. Выплаты стимулирующего характера, а также стимулирующая надбавка к заработной плате также подлежали согласованию с Росрыболовством, поименованным в трудовом договоре «Работодатель», исключительно исходя из понятия трудового договора, определенного в статье 56 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ).

Между тем судами не учтено, что правовой статус руководителя

образовательной организации определяется в соответствии уставом образовательной организации и Федеральным законом от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее - Закон об образовании), устанавливающим общие правила функционирования системы образования и осуществления образовательной деятельности, а также определение правового положения участников отношений в сфере образования (часть 2 статьи 1 Закона об образовании).

Образовательная организация – некоммерческая организация, осуществляющая на основании лицензии образовательную деятельность в качестве основного вида деятельности в соответствии с целями, ради достижения которых такая организация создана, обладает автономией, под которой понимается самостоятельность в осуществлении образовательной, научной, административной, финансово-экономической деятельности, разработке и принятии локальных нормативных актов в соответствии с поименованным выше законом, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и ее уставом (часть 18 статьи 2, часть 1, пункты 3, 4 и 5 части 3 статьи 28 Закона об образовании).

Управление образовательной организацией осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации с учетом особенностей, установленных поименованным федеральным законом. Единоличным исполнительным органом образовательной организации является руководитель образовательной организации (ректор, директор, заведующий, начальник или иной руководитель), осуществляющий текущее руководство деятельностью образовательной организации (пункты 1 и 3 статьи 26 Закона об образовании).

Статья 51 Закона об образовании регламентирует способы формирования единоличного исполнительного органа образовательной организации в соответствии с законодательством Российской Федерации и уставом образовательной организации, в том числе в части 1 наряду с другими способами определяет избрание общим собранием, конференцией работников (общим собранием, конференцией работников и обучающихся) образовательной организации с последующим утверждением учредителем образовательной организации.

На момент заключения трудового договора от 19 января 2015 г. № 004/1 с Агарковым С.А., утвержденным в должности ректора университета, представителем собственника имущества являлось Росрыболовство. В силу названного трудового договора, заключенного между Росрыболовством (работодателем) и Агарковым С.А., местом работы ректора является университет.

В соответствии со статьей 60.1 ТК РФ работник имеет право заключать трудовые договоры о выполнении в свободное от основной работы время другой

регулярной оплачиваемой работы у того же работодателя (внутреннее совместительство) и (или) у другого работодателя (внешнее совместительство).

В статье 282 ТК РФ предусмотрено, что совместительство – выполнение работником другой регулярной оплачиваемой работы на условиях трудового договора в свободное от основной работы время. Работа по совместительству может выполняться работником как по месту его основной работы, так и у других работодателей.

Статьей 276 ТК РФ определено, что руководитель организации может работать по совместительству у другого работодателя только с разрешения уполномоченного органа юридического лица либо собственника имущества организации, либо уполномоченного собственником лица (органа).

Как следует из трудового договора Агаркова С.А. на выполнение обязанностей ректора университета и трудовых договоров, заключенных на работу по совместительству на кафедрах того же университета, местом работы Агаркова С.А. и в том и в другом случае является университет. Таким образом, административный истец выполнял трудовые обязанности по должностям профессора и старшего научного сотрудника структурных подразделений университета на условиях внутреннего совместительства. Росрыболовство не является местом и работы Агаркова С.А., а лишь выполняет по отношению к нему функции представителя собственника имущества университета, то есть является иным субъектом, наделенным правом заключать трудовые договоры.

Исходя из приведенных положений трудового законодательства и Закона об образовании, при работе по внутреннему совместительству (в университете) Агаркову С.А. не требовалось получение согласия Росрыболовства на осуществление трудовых функций в качестве профессора и старшего научного сотрудника кафедры университета. Таким образом, в указанной части оспариваемое представление прокуратуры противоречит положениям и смыслу приведенных норм трудового законодательства и нарушает права и законные интересы административных истцов.

Признавая оспариваемое предписание законным в остальной части суды в нарушение требований части 3 статьи 62 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, неправильно определили обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения административного дела, в соответствии с нормами материального права, подлежащими применению к спорным публичным правоотношениям, исходя из требований и возражений лиц, участвующих в деле, не учли, что суд не связан основаниями и доводами заявленных требований по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия), соответственно принятых или совершенных органами государственной власти, иными органами и организациями, наделенными отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностными лицами, государственными или

муниципальными служащими, что повлекло не применение норм материального права, регулирующих спорные отношения.

Кроме того, судами не приняты во внимание разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации в пункте 2 постановления от 2 июня 2015 г. № 21 «О некоторых вопросах, возникших у судов при применении законодательства, регулирующего труд руководителя организации и членов коллегиального исполнительного органа организации» согласно которым, при рассмотрении споров, связанных с применением законодательства, регулирующего труд руководителя организации, судам следует исходить из того, что руководителем организации является работник организации, выполняющий в соответствии с заключенным с ним трудовым договором особую трудовую функцию (часть 1 статьи 15, часть 2 статьи 57 ТК РФ).

Как следует из материалов дела Устав федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Мурманский государственный технический университет» не истребовался и судебной оценки не получил.

Таким образом, выводы судов первой и апелляционной инстанций основаны на неправильно установленных обстоятельствах, имеющих значение для административного дела, не правильно применены нормы материального права, регулирующие спорные правоотношения, что повлекло принятие незаконных судебных актов.

В соответствии с частью 3 статьи 329 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд кассационной инстанции не вправе устанавливать или считать доказанными обстоятельства, которые не были установлены либо были отвергнуты судом первой или апелляционной инстанции, предрешать вопросы о достоверности или недостоверности того или иного доказательства, преимуществе одних доказательств перед другими и определять, какой судебный акт должен быть принят при новом рассмотрении административного дела.

Судебная коллегия, установив, что допущенные нарушения норм материального права и процессуальных прав являются существенными, повлекли принятие незаконных судебных актов, без отмены которых невозможны восстановление и защита прав и законных интересов Агаркова С.А., считает необходимым их отменить и направить дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции в ином составе судей, поскольку Судебная коллегия по имеющимся материалам дела не может принять новое решение.

На основании изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьёй 329 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

решение Первомайского районного суда города Мурманска от 29 августа 2017 года и апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Мурманского областного суда от 15 ноября 2017 года отменить.

Дело по административному исковому заявлению ФГБОУ ВО «Мурманский государственный технический университет» и Агаркова С.А. о признании незаконным представления прокуратуры Первомайского административного округа г. Мурманска от 8 июня 2017 г. № 4-212в-2017 направить на новое рассмотрение в суд первой инстанции в ином составе судей.

Председательствующий

Судьи