Документ предоставлен [КонсультантПлюс](http://www.consultant.ru)

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 22 мая 2019 г. N 5-АД19-30

Судья Верховного Суда Российской Федерации Никифоров С.Б., рассмотрев жалобу защитника Беловой Оксаны Александровны, действующей на основании доверенности в интересах Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования "Национальный исследовательский университет "МЭИ", на постановление заместителя председателя Московского городского суда от 18 января 2019 г., вынесенное в отношении Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования "Национальный исследовательский университет "МЭИ" (далее - ФГБОУ ВПО "НИУ "МЭИ", учреждение) по делу об административном правонарушении, предусмотренном статьей 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях,

установил:

постановлением мирового судьи судебного участка N 271 района Лефортово г. Москвы от 13 апреля 2018 г. (день изготовления постановления в полном объеме), оставленным без изменения решением судьи Лефортовского районного суда г. Москвы от 5 июня 2018 г., производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном статьей 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в отношении ФГБОУ ВПО "НИУ "МЭИ" прекращено на основании пункта 2 части 1 статьи 24.5 названного Кодекса в связи с отсутствием состава административного правонарушения.

Постановлением заместителя председателя Московского городского суда от 18 января 2019 г. указанные судебные акты отменены, дело возвращено мировому судье на новое рассмотрение.

По результатам нового рассмотрения постановлением мирового судьи судебного участка N 271 района Лефортово г. Москвы от 27 февраля 2019 г. (день изготовления постановления в полном объеме) ФГБОУ ВПО "НИУ "МЭИ" признано виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного статьей 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, и подвергнуто административному наказанию в виде административного штрафа в размере 100 000 рублей.

Защитник Белова О.А. обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с жалобой, в которой просит отменить постановление заместителя председателя Московского городского суда от 18 января 2019 г., приводя доводы о его незаконности.

Изучив материалы дела об административном правонарушении, ознакомившись с доводами жалобы, судья Верховного Суда Российской Федерации приходит к следующим выводам.

Статьей 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность за привлечение работодателем либо заказчиком работ (услуг) к трудовой деятельности на условиях трудового договора либо к выполнению работ или оказанию услуг на условиях гражданско-правового договора государственного или муниципального служащего, замещающего должность, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами, либо бывшего государственного или муниципального служащего, замещавшего такую должность, с нарушением требований, предусмотренных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" (далее - Закон о противодействии коррупции).

В соответствии с частью 4 статьи 12 Закона о противодействии коррупции, частью третьей статьи 64.1 Трудового кодекса Российской Федерации работодатель при заключении трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), указанного в части 1 статьи 12 названного Закона, с гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после его увольнения с государственной или муниципальной службы обязан в десятидневный срок сообщать о заключении такого договора представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В силу пункта 1 Указа Президента Российской Федерации от 21 июля 2010 г. N 925 "О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона "О противодействии коррупции" данная обязанность гражданина распространяется на лиц, замещавших должность федеральной государственной службы, включенную в раздел I или раздел II перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. N 557, или должность федеральной государственной службы, включенную в перечень должностей федеральной государственной службы в федеральном государственном органе, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, утвержденный руководителем федерального государственного органа в соответствии с разделом III названного перечня, в течение двух лет со дня увольнения с федеральной государственной службы.

Перечень должностей федеральной государственной гражданской службы в Министерстве экономического развития Российской Федерации, при замещении которых федеральные государственные гражданские служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, утвержден приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 23 августа 2016 г. N 536 (далее - Перечень должностей федеральной государственной гражданской службы в Минэкономразвития России, Перечень).

В пункт 5 данного Перечня включена должность заместителя начальника отдела в департаменте.

Как усматривается из материалов дела, постановлением первого заместителя прокурора Юго-Восточного административного округа г. Москвы от 14 марта 2018 г. в отношении ФГБОУ ВПО "НИУ "МЭИ" возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном статьей 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Согласно данному постановлению во исполнение поручения прокуратуры города прокуратурой Юго-Восточного административного округа г. Москвы проведена проверка исполнения ФГБОУ ВПО "НИУ "МЭИ" требований законодательства о противодействии коррупции.

В ходе проверки установлено, что 22 марта 2017 г. между ФГБОУ ВПО "НИУ "МЭИ" в лице проректора Курдюковой Г.Н. и П. заключен трудовой договор N 179у-17, в соответствии с которым последний принят на должность экономиста, о чем издан приказ от 22 марта 2017 г. N 1568-к и сделана запись в трудовой книжке.

Ранее в период с 11 декабря 2014 г. по 4 июля 2016 г. П. замещал должность государственной гражданской службы начальника отдела оценки регулирующего воздействия и проектного сопровождения департамента инвестиционного развития, с 4 июля 2016 г. по 17 октября 2016 г. - должность государственной гражданской службы заместителя начальника департамента - начальника отдела оценки регулирующего воздействия и проектного сопровождения департамента инвестиционного развития, включенную в Перечень должностей федеральной государственной гражданской службы в Минэкономразвития России.

По результатам проверки установлено, что нарушение части 4 статьи 12 Закона о противодействии коррупции ФГБОУ ВПО "НИУ "МЭИ" не сообщило в Министерство экономического развития Астраханской области в установленный законом десятидневный срок о заключении 22 марта 2017 г. трудового договора с П. ранее замещавшим должность государственной гражданской службы. Соответствующее сообщение было направлено только 30 ноября 2017 г.

По результатам рассмотрения дела мировой судья пришел к выводу об отсутствии в деянии указанного лица объективной стороны состава административного правонарушения, предусмотренного статьей 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, производство по делу прекратил на основании пункта 2 части 1 статьи 24.5 названного Кодекса.

Принимая данное решение и прекращая производство по делу об административном правонарушении, мировой судья счел, что у ФГБОУ ВПО "НИУ "МЭИ" отсутствовала предусмотренная частью 4 статьи 12 Закона о противодействии коррупции обязанность сообщать в десятидневный срок в Министерство экономического развития Астраханской области о заключении трудового договора с П. поскольку оно является бюджетным учреждением, его учредитель - Российская Федерация, функции и полномочия учредителя осуществляет Министерство образования и науки Российской Федерации, исполнение П. должностных обязанностей экономиста в указанном учреждении не связано с коррупционными рисками и не может повлечь коллизии публичных и частных интересов с прежней занимаемой им должностью государственной гражданской службы.

Судья районного суда с выводами мирового судьи и принятым им решением согласился.

Вместе с тем заместитель председателя городского суда, установив, что на предыдущих стадиях производства по делу мировым судьей и судьей районного суда допущены существенные нарушения процессуальных требований Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, принятые ими судебные акты признал незаконными и отменил, возвратив дело на новое рассмотрение.

Принимая данное решение, заместитель председателя городского суда исходил из следующего.

Ограничения, направленные на соблюдение специальных правил трудоустройства лиц, ранее замещавших должности государственной или муниципальной службы, предусмотренные в статье 12 Закона о противодействии коррупции, статье 64.1 Трудового кодекса Российской Федерации, приняты в целях реализации рекомендаций Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в городе Нью-Йорке 31 октября 2003 г. Резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН) (далее - Конвенция).

Пунктом 1 статьи 12 Конвенции предусмотрена обязанность каждого государства-участника по принятию мер в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, по предупреждению коррупции в частном секторе.

Согласно подпункту "e" пункта 2 статьи 12 Конвенции в целях предупреждения возникновения коллизии публичных и частных интересов государства вправе устанавливать ограничения в надлежащих случаях и на разумный срок в отношении профессиональной деятельности бывших публичных должностных лиц или в отношении работы публичных должностных лиц в частном секторе после их выхода в отставку или на пенсию, когда такая деятельность или работа прямо связаны с функциями, которые такие публичные должностные лица выполняли в период их нахождения в должности или за выполнением которых они осуществляли надзор.

Из анализа пункта 1, подпункта "e" пункта 2 статьи 12 Конвенции против коррупции, частей 1, 4 статьи 12 Закона о противодействии коррупции в их системной взаимосвязи следует, что указанные выше ограничения, налагаемые на гражданина, замещавшего должность государственной или муниципальной службы, при заключении им трудового или гражданско-правового договора, установлены в целях устранения коллизии публичных и частных интересов. Данные ограничения, как и обязанность работодателя при заключении трудового договора с гражданином, замещавшим ранее должности государственной или муниципальной службы, сообщать о заключении такого договора представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы, направлены на соблюдение специальных правил трудоустройства бывших государственных и муниципальных служащих в коммерческие и некоммерческие организации.

У представителя нанимателя (работодателя) обязанность в десятидневный срок сообщать о заключении трудового договора (служебного контракта) с бывшим государственным (муниципальным) служащим, замещавшим должность, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы не возникает в том случае, если бывший служащий осуществляет свою служебную (трудовую) деятельность в государственном (муниципальном) органе.

Изложенное согласуется с правовой позицией, выраженной в пункте 5 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 ноября 2017 г. N 46 "О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судьями дел о привлечении к административной ответственности по статье 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях", согласно которой ограничения, налагаемые на бывшего государственного (муниципального) служащего, установлены в целях противодействия коррупции при осуществлении данным лицом деятельности или выполнении работ (оказании услуг) в сфере, не связанной с обеспечением исполнения государственных или иных публичных полномочий. В связи с этим обязанность по направлению сообщения о заключении с бывшим государственным (муниципальным) служащим трудового (гражданско-правового) договора представителю нанимателя (работодателю) по последнему месту службы данного лица не распространяется на государственные (муниципальные) органы, в том числе в случае, когда бывший государственный (муниципальный) служащий трудоустраивается в данный орган на должность, не относящуюся к должностям государственной (муниципальной) службы, либо заключает с указанным органом гражданско-правовой договор (договоры). При этом, исходя из смысла статьи 12 Закона о противодействии коррупции, обязанность, предусмотренную частью 4 названной статьи, несут организации независимо от их организационно-правовой формы.

В соответствии с Уставом, утвержденным приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 22 августа 2017 г. N 799, ФГБОУ ВПО "НИУ "МЭИ" является унитарной некоммерческой организацией, созданной для осуществления образовательных, научных, социальных и иных функций некоммерческого характера.

Заместитель председателя городского суда обоснованно усмотрел, что выводы мирового судьи и судьи районного суда об отсутствии в деянии ФГБОУ ВПО "НИУ "МЭИ" состава административного правонарушения, предусмотренного статьей 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях нельзя признать правильными, заключение трудового договора с П., замещавшим ранее должность государственной гражданской службы, в силу части 4 статьи 12 Закона о противодействии коррупции обязывало ФГБОУ ВПО "НИУ "МЭИ", не являющееся государственным органом, сообщить в Министерство экономического развития Астраханской области о приеме этого лица на работу.

Доводы заявителя в соответствующей части несостоятельны.

В соответствии со статьей 24.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях задачами производства по делам об административных правонарушениях являются, в частности, всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом.

Вывод мирового судьи и судьи районного суда об отсутствии в деянии учреждения состава административного правонарушения, предусмотренного статьей 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, нельзя признать сделанным с соблюдением требований статьи 24.1 названного Кодекса о всестороннем, полном, объективном и своевременном выяснении обстоятельств дела и разрешении его в соответствии с законом.

При этом заместителем председателя городского суда было учтено, что Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях не содержит нормы, предусматривающей возможность отмены вступившего в законную силу постановления или решения по делу об административном правонарушении, если при этом ухудшается положение лица, в отношении которого ведется производство по делу.

Согласно части 2 статьи 30.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях изменение постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалобы, если при этом усиливается административное наказание или иным образом ухудшается положение лица, в отношении которого вынесены указанные постановление, решение, не допускается. Ухудшение положения этого лица тем более недопустимо при отмене состоявшихся по делу об административном правонарушении судебных актов.

Указанная правовая позиция корреспондирует положениям статьи 46, части 1 статьи 50, статьи 55 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с положениями пункта 1 статьи 4 Протокола N 7 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 января 1950 г.), из которых следует, что произвольное изменение правового режима для лица, в отношении которого вынесено окончательное постановление, невозможно - поворот к худшему для осужденного (оправданного) при пересмотре вступившего в законную силу постановления, как правило, недопустим.

Вместе с тем Конвенция о защите прав человека и основных свобод устанавливает в пункте 2 статьи 4 Протокола N 7 (в редакции Протокола N 11), что право не привлекаться повторно к суду или повторному наказанию не препятствует повторному рассмотрению дела в соответствии с законом соответствующего государства, если имеются сведения о новых или вновь открывшихся обстоятельствах или если в ходе предыдущего разбирательства было допущено имеющее фундаментальный, принципиальный характер существенное нарушение, повлиявшее на исход дела.

Требования правовой определенности и стабильности не являются абсолютными и не препятствуют повторному рассмотрению дела в случае обнаружения существенных нарушений, которые были допущены на предыдущих стадиях процесса и привели к неправильному разрешению дела.

Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрен единственный случай вынесения решения об отмене вступивших в законную силу постановления (решения) по делу об административном правонарушении и о возвращении дела на новое рассмотрение. В силу пункта 3 части 2 статьи 30.17 указанного Кодекса таким случаем является существенное нарушение процессуальных требований, предусмотренных данным Кодексом, если это не позволило всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело.

Признав, что в рассматриваемом случае допущенное нижестоящими судебными инстанциями нарушение процессуальных требований Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях является существенным, имеет фундаментальный, принципиальный характер, повлияло на исход дела и привело к неправильному его разрешению, заместитель председателя городского суда принял обоснованное решение об отмене постановления мирового судьи и решения судьи районного суда с возвращением дела на новое рассмотрение.

Постановление заместителя председателя Московского городского суда от 18 января 2019 г. является правильным, вынесено с учетом фактических обстоятельств дела и норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, правовые основания для его изменения или отмены отсутствуют.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 30.13 и 30.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, судья Верховного Суда Российской Федерации

постановил:

постановление заместителя председателя Московского городского суда от 18 января 2019 г., вынесенное в отношении Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования "Национальный исследовательский университет "МЭИ" по делу об административном правонарушении, предусмотренном статьей 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, оставить без изменения, жалобу защитника Беловой О.А., действующей на основании доверенности в интересах учреждения, - без удовлетворения.

Судья Верховного Суда

Российской Федерации

С.Б.НИКИФОРОВ