

Байсынов Марат Касымбаевич

магистрант Академии правоохранительных органов
при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан
г. Астана, Республика Казахстан

Алибеков Адил Ералыевич

старший преподаватель Кафедры прокурорского надзора
Института профессионального обучения
Академии правоохранительных органов при Генеральной
прокуратуре Республики Казахстан, магистр юридических наук,
г. Астана, Республика Казахстан

**РОЛЬ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ ПРИ РЕШЕНИИ ВОПРОСА О
МАТЕРИАЛЬНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ РАБОТНИКА В
РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**

Аннотация. Авторы поднимают вопрос о необходимости возврата денежных сумм, взысканных с организации с государственной формой собственности, с должностных лиц, по чьей вине государство понесло денежные расходы на основании судебных актов. Предлагают привлекать к материальной ответственности руководителей, которые являются работниками по отношению к государству. В публикации рекомендовано проводить оценку судебных актов, где работники обжалуют приказы об увольнении, восстанавливаются на работу с взысканием сумм из бюджета. Предложен последующий алгоритм проведения анализа, какие вопросы должны выясняться и как должен действовать прокурор. Проведение анализа по делам о восстановлении на работу и взыскании зарплаты, по мнению авторов, позволит не только выявить потерю денежных активов государства, в виде выплат сумм на основании судебных актов, но и выявить коррупционные риски, причины освобождения от должности и каким образом они распределяются в организациях с государственной формой собственности.

Ключевые слова: анализ; руководитель; прокурор; работник; материальный ущерб; зарплата.

Аннотация. Авторлар сот актілері негізінде ақшалай шығыстарға ұшыраған лауазымды тұлғалардан мемлекеттік меншік нысанындағы ұйымнан өндіріп алынған ақшалай сомаларды қайтару қажеттілігі туралы мәселені көтереді. Авторлар мемлекетке қатысты жұмысшылар болып табылатын басшыларды материалдық жауаптылыққа тартуды ұсынады. Жарияланымда қызметкерлерді заңсыз жұмыстан босату туралы және бюджеттен сомаларды өндіріп алған сот актілеріне бағалау жүргізу керек екені ұсынылды. Талдау жүргізудің алгоритмі ұсынылып, қандай мәселелер анықталуға қажеттігін көрсетіп, прокурордың іс әрекеті қалай орындалу керек екені сипатталды.

Жұмысқа қайта қабылдау және жалақыны өндіріп алу туралы істер бойынша талдау жүргізу, авторлардың пікірінше, сот актілері негізінде сомаларды төлеу түрінде мемлекеттің ақшалай активтерінің жоғалуын анықтап қана қоймай, сонымен қатар сыбайлас жемқорлық тәуекелдерін, қызметтен босату себептерін және олардың мемлекеттік меншік нысанындағы ұйымдарда қалай бөлінетінін анықтауға мүмкіндік береді.

Түйінді сөздер: талдау; басшы; прокурор; қызметкер; материалдық залал; жалақы.

Annotation. The authors raise the issue of the need to return the sums of money collected from the organization with the state form of ownership, from the officials, through whose fault the state incurred monetary expenses on the basis of judicial acts. They propose to bring financial responsibility to managers who are employees in relation to the state. The publication recommends an assessment of judicial acts, where employees appeal dismissal orders, are reinstated to work with the recovery of amounts from the budget. A subsequent algorithm for conducting an analysis is proposed, which questions should be clarified and how the prosecutor should act. Conducting an analysis of cases of reinstatement and recovery of wages, according to the authors, will allow not only to identify the loss of state monetary assets, in the form of payments of amounts based on judicial acts, but also to identify corruption risks, reasons for dismissal and how they are distributed in organizations with state ownership.

Keywords: analysis; manager; prosecutor; employee; material damage; wage.

Под материальной ответственностью работника, Рогов И.В. предложил «понимать регулируемые нормами трудового законодательства форму реализации обязанности работника, причинившего виновным противоправным деянием имущественный ущерб работодателю, полностью или частично восстановить существующее до причинения ущерба положение, исходя из указанных в законе пределов суммы взыскиваемого ущерба, сроков и порядка взыскания» [1, с.33]. В свою очередь, имущественный вред или ущерб может быть разным. В частности, если работник умышленно привел в негодность какое-то конкретное имущество работодателя, можно определить и требовать его возмещения.

Однако, существуют основания, когда нужно установить по чьей вине причинен материальный ущерб, в целях установления конкретного должностного лица. При таких обстоятельствах необходимо доказывать вину того или иного лица. К примеру, при нарушении процедуры привлечения к дисциплинарной ответственности и вынесении приказа об увольнении, а также последующего признания судом данного акта руководителя об увольнении незаконным, его отмены, восстановлении на работу и выплаты зарплаты, возникает вопрос по чьей вине наступил материальный вред в виде выплаты зарплаты за непроработанное работником время. Поскольку руководитель принимает решение об увольнении, на основании рекомендации дисциплинарной или аттестационной комиссии. При том, что основаниями к увольнению послужили документы служебной проверки, собранные сотрудниками внутренней безопасности и кадровой службы. Следовательно, если кто-то из причастных к проверке лиц и членов дисциплинарной комиссии был предвзят к личности, чьи действия проверяются, у последнего отсутствуют шансы на благоприятные последствия. При

признании приказа незаконным и восстановления на работу работникам, собственниками не всегда поднимается вопрос о возмещении материальной ответственности, которые могут состоять из взысканной зарплаты, морального вреда и судебных издержек.

Согласимся, что это право собственника, если организация принадлежит частным лицам, но если организация с государственной формой собственности, такое положение вещей не приемлемо и ущерб должен быть возмещен.

Мониторинг судебных актов показал, что практика взыскания материального ущерба в результате незаконного увольнения в Казахстане практически не сформирована. В практике существуют дела по искам прокуроров в период 2012-2014 годов, при этом, результаты судебных актов по ним разные.

Например, решением суда первой инстанции от 11.09.2012 года отказано в удовлетворении иска прокурора района «Есиль» города Астаны к руководителю Республиканского государственного коммунального предприятия (далее - РГКП) подведомственное Министерству здравоохранения Республики Казахстан (далее - РК) о взыскании в доход государства денежной суммы в размере 1 145 472 тенге и судебных расходов по оплате госпошлины. Постановлением апелляционной инстанции вышеуказанное решение оставлено без изменения, жалоба истца без удовлетворения [2].

Прокурором в иске ставился вопрос о взыскании суммы с руководителя организации подведомственного государственному органу, который неоднократно принимал решения об увольнении одного работника. В последующем судом все приказы признаны незаконными и отменены. В свою очередь с государственного бюджета взыскивалась зарплата за время вынужденного прогула. Нужно учесть, что на этот период работник не осуществлял работу, ее выполняли другие лица, за это получали оплату, т.е. фактически за одну и ту же должность из бюджета выплачены две суммы. Такое положение вещей, влечет потерю бюджетных средств и лицо (лица) по чьей вине вынесены незаконные приказы, должны нести материальную ответственность. Министерство, являющееся вышестоящим органом, не обеспечила возврат суммы в регрессном порядке, поэтому, кассационная инстанция по гражданским делам Верховного Суда РК посчитала обоснованным обращение прокурора с иском в интересах государства. Верховным Судом РК в своем постановлении отражен вывод, что суды первой и апелляционной инстанций описывающие о наличии права у организации самостоятельного взыскания суммы выплаченных в результате принятия руководителем госучреждения незаконного приказа не утрачены, является предположением. Причем предположением маловероятным, так как руководитель учреждения вряд ли предъявит

иск к самому себе о возмещении причиненного им ущерба. Также Верховный Суд не согласился, с позицией нижестоящих судов, что выплаты по вине руководителя не являются прямым действительным ущербом государству и Министерство финансов изначально закладывает денежные средства для специфики такого рода расходов.

Поэтому, Постановлением Верховного Суда РК от 15.01.2013 года судебные акты суда первой и апелляционной инстанции изменены, с ответчика - руководителя подведомственной государству организации взыскана сумма в пределах средней месячной зарплаты [2].

Между тем, военные суды по аналогичным искам взыскивали суммы материального ущерба причиненных государству в полном объеме [3, 4, 5]. Тогда как в указанный период действовал Трудовой кодекс РК от 15.05.2007 года, в котором существовала норма ст.166 «Пределы материальной ответственности работника», предусматривающая «материальную ответственность работника за причиненный ущерб, в пределах средней месячной зарплаты (далее – МРП) его зарплаты, если иное не отражалось в Трудовом кодексе» [6].

Несмотря на наличие вышеуказанной нормы в период 2012 - 2013 года суды столицы отказывали в удовлетворении требования по взысканию сумм в доход государства, по делам, где руководители принимали незаконные приказы об увольнении, несмотря на наличие судебных актов о восстановлении на работе. Таким образом, в результате принципиальной позиции прокурора, принятым Постановлением Верховного Суда по нашему мнению была сформирована судебная практика по делам рассматриваемой нами категории.

«С принятием Трудового кодекса РК от 23.11.2015 года №414-V ЗРК пределы материальной ответственности работника за причинение ущерба исключены (теперь они не зависят от размера средней МРП) и на работника возложена обязанность возмещения прямого действительного ущерба, причиненного работодателю» [7].

По мнению Тлеушева А. «отсутствие вышеуказанной нормы фактически обязывает работника полностью возместить работодателю ущерб, в случае повреждения, уничтожения, утраты имущества работодателя, иных действий (бездействий) приведших к причинению материального ущерба» [8, с.31].

В соответствии со ст.54 ГПК РК возможность прокурора по подаче исков по аналогичным основаниям ограничена законодателем. Поэтому, в настоящее время отсутствует возможность найти новые примеры, где прокуроры взыскивают суммы с руководителей государственных организации в судебном

порядке по аналогичным основаниям. Также не представилось возможным найти примеры в период с 2017 по 2022 годы, где руководители организации самостоятельно восстанавливали или взыскивали ущерб по результатам восстановления на работу и взыскании зарплаты сотрудников государственных организаций.

Согласно ч.3 ст.54 Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан (далее – ГПК РК) «прокурор в соответствии с законодательством вправе обратиться с иском, заявлением в суд для восстановления нарушенных прав и защиты интересов:

1) лиц, которые в силу физических, психических и иных обстоятельств не могут самостоятельно осуществлять их защиту;

2) неограниченного круга лиц;

3) лиц, общества и государства, если это необходимо для предотвращения необратимых последствий для жизни, здоровья людей либо безопасности РК» [9].

Обратим внимание, что среди поводов и категорий лиц, нет оснований, когда прокурор вправе обратиться с иском, в регрессном порядке или в результате выявления материальных интересов государства. Если только прокурор не будет обосновывать подачу иска, мерой для предотвращения нарушения экономической безопасности государства. В таком случае сумма иска (причиненный ущерб) должен быть большим (крупным), т.е. не менее 500 МРП или 1 590 000 тенге, по аналогии с уголовным законодательством РК [10].

Между тем, в силу требования действующего законодательства РК прокуроры обязаны реагировать на все нарушения закона, в таких случаях есть другой подход к решению вопроса по возврату сумм в доход государства и постановке вопроса материальной ответственности руководителя организации с государственной формой собственности.

В соответствии со ст.ст.10 и 20 Конституционного закона РК «О прокуратуре» (далее - Конституционный закон) органы прокуратуры вправе проводить анализ состояния законности [11] по различным направлениям, в том числе по потере бюджетных средств.

До начала проведения анализа нужно сформировать и изучить судебную статистику по гражданским делам, где с организации с государственной формой собственности взыскивались суммы. Затем подвергнуть оценке судебные акты, вступившие в законную силу по делам, где работник восстановился на работу, проанализировать причины увольнения, имеется ли взыскания иных сумм, кроме зарплаты, таких как, моральный вред, упущенной выгоды и т.д. После выяснить, в период незаконного увольнения работника, принималось ли на место уволенного истца (работника) иное лицо и сведения о выплате зарплаты. При подтверждении вышеизложенных

обстоятельств, прокуроры в силу своих функциональных обязанностей должны реагировать на них.

Анализу нужно подвергать все судебные акты по основаниям, которых с организации с государственной формой собственности взысканы денежные суммы. Путем изучения гражданских дел и ответов на запросы из государственных учреждений (организаций) нужно выяснять наличие вины конкретных работников, сумму причиненного ущерба и иные основания для решения вопроса о материальной ответственности.

По результатам анализа прокуроры вправе вносить представления в порядке надзора об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушений влекущих потерю бюджетных средств. В акте прокурорского надзора необходимо ставить конкретный вопрос о возврате суммы в бюджет, в виде всех выплаченных сумм по решению суда. Поскольку, как правило на место незаконно уволенного лица берет иное лицо, которое фактически выполняет всю работу и получает за это оплату. Следовательно, из-за незаконных действий должностных лиц организации с государственной формой собственности из бюджета, свыше установленного лимита выплачиваются денежные средства в виде зарплаты либо оплаты времени простоя, морального вреда, судебных издержек, тем самым, государству, которое является работодателем по отношению ко всем работникам - должностным лицам, в том числе руководителям, причиняется материальный ущерб. По результатам рассмотрения акта прокурорского надзора, государственные органы в лице их руководителей должны провести проверку по чьей вине допущены потери бюджетных средств и принять соответствующие меры по возврату активов государства.

В случае невыполнения требования отраженных в представлении и непринятии мер по возврату денежных средств, в бюджет, прокуроры вправе инициировать привлечение к административной ответственности должностных лиц по ст.664 Кодекса РК об административных правонарушениях. В случае подтверждения доводов прокурора через судебные органы налагать на виновных должностных лиц административный штраф в размере восьми месячных расчетных показателей [12].

Одновременно с привлечением к административной ответственности прокуроры вправе вынести постановление о принудительном исполнении акта прокурорского надзора на основании п.11 ч.1 и ч.2 ст.37 Конституционного закона, которое направляется в орган, не исполнивший представление, последний обязан исполнить постановление в установленные прокурором сроки [11].

Таким образом, прокуроры без предъявления иска в суд могут обеспечить возврат денежных средств, выплаченных в результате принятых должностными лицами незаконных решений. Помимо выплаченных зарплат в некоторых случаях государство может выплачивать денежную сумму за причиненный моральный вред.

По сути, проведение такого рода анализа необходимо не только для взыскания материального ущерба с виновных лиц, но и выявления коррупционных рисков в государственных организациях и учреждениях. Такие риски могут возникнуть при смене руководства в организации. Нечистоплотные на руки руководители могут принимать меры по освобождению рабочих мест для последующей реализации должностей за денежные вознаграждения [13, 14, 15].

В соответствии с п.4 ст.5 Конституционного закона органы прокуратуры при осуществлении надзора не подменяют функции иных государственных органов [14]. Данная норма согласуется с одним из принципов органов прокуратуры РК согласно, которой существует требование о не вмешательстве в деятельность субъектов предпринимательства, организации и государственных органов.

Вместе с тем, прокуратура в целях защиты человека, его жизни, прав и свобод как высших ценностей государства, обеспечения законности на территории РК осуществляет две первые задачи, предусмотренные п.1 и 2 Конституционного закона и обязана осуществлять:

- защиту и восстановление нарушенных прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов юридических лиц, общества и государства;

- выявлять и устранять нарушения законности, причин и условий, им способствующих, а также их последствий [14].

Такие задачи прокуроры могут реализовывать, первоначально представляя интересы государства по делам о восстановлении на работу, признания решения руководителя незаконными и взыскании зарплат и иных сумм с государственного бюджета путем дачи публичного заключения на судебном процессе. Впоследствии прокуроры могут анализировать деятельность государственных органов, организации, учреждения и ведомств на наличие вышеуказанных споров по таким категориям дел. При этом, давать оценку состоявшимся судебным актам, истребовать дополнительные материалы из организации, таким образом, устанавливая наличие коррупционных и иных рисков в организации с государственной формой собственности.

Окончательно прокуроры по результатам анализа должны принимать меры реагирования и надзора, путем постановки вопроса о возврате причиненного материального ущерба государству и

привлечения виновных лиц к иным видам ответственности (уголовной, административной и дисциплинарной).

Вместе с тем, полагаем было бы правильным, внести изменения в часть 3 статьи 54 ГПК РК предоставив возможность прокурору права инициировать иски по защите материальных интересов государства.

Список использованных источников:

1. Рогов И.В. Материальная ответственность работника: теория и практика правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. - Москва - 2018. - С.93.
2. Гражданское дело № 2-8192/12. Алматинский районный суд г.Астаны - архивные материалы.
3. Гражданское дело № 2-20\11. Военный суд Актюбинского гарнизона - архивные материалы.
4. Гражданское дело № 2 – 138\12. Военный суд Шымкентского гарнизона - архивные материалы.
5. Гражданское дело № 2- 230 /13 Военный суд Шымкентского гарнизона - архивные материалы.
6. Трудовой кодекс Республики Казахстан от 15 мая 2007 года № 251. Утратил силу Кодексом Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года № 414-V ЗРК. // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K070000251> (дата обращения: 21.02.2023).
7. Трудовой кодекс Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года № 414-V ЗРК. // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000414> (дата обращения: 21.02.2023).
8. Тлеушев, А. О материальной ответственности работника. [Текст] / А. Тлеушев; Судья Костанайского областного суда // Zanger - №2/2022. - С.30-31
9. Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан от 31 октября 2015 года № 377-V ЗРК. // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000377> (дата обращения: 21.02.2023);
10. Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 года № 226-V ЗРК. // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000226> (дата обращения: 25.02.2023);
11. Кодекс Республики Казахстан «Об административных правонарушениях» от 5 июля 2014 года № 235-V ЗРК. // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235> (дата обращения: 25.02.2023).
12. Конституционный закон Республики Казахстан «О прокуратуре» от 5 ноября 2022 года № 155-VII ЗРК. // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2200000155> (дата обращения: 21.02.2023).
13. В Ростове за продажу должности задержан командир роты ППС. 17.06.2022. 10:20. // [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://rostov.tsargrad.tv/news/v-rostove-za-prodazhu-dolzhnosti-zaderzhan-komandir-roty-pps_567803 (дата обращения: 21.02.2023).
14. Офицер полиции задержан за продажу должности в Минздраве. ИА «Клерк.Ру». // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.klerk.ru/boss/news/278031/> (дата обращения: 21.02.2023).
15. Полковник полиции Москвы задержан за продажу должностей в Налоговой службе. // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://lenta.ru/news/2021/12/03/gozcoolyack/> (дата обращения: 21.02.2023).