Ответственность лиц, замещающих муниципальные должности, и муниципальных служащих за совершение коррупционных правонарушений

Подготовила: Л.В. Эвертовская – начальник отдела административного и муниципального права ИОГКУ «Институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского», к.ю.н, доцент

Правовая основа

- **Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ** «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- **Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ** «О противодействии коррупции»;
- **Федеральный закон от 03.12.2012 N 230-ФЗ** «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»;
- **Федеральный закон от 07.05.2013 N 79-ФЗ** «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»;
- **Федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ** «О муниципальной службе в Российской Федерации»;
- **Закон Иркутской области от 07.11.2017** N 73-ОЗ «О представлении гражданами, претендующими на замещение муниципальной должности, лицами, замещающими муниципальные должности, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и проверке достоверности и полноты представленных ими сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»;
- **Закон Иркутской области от 13.02.2020 N 5-ОЗ** «О порядке принятия решения о применении к депутату, члену выборного органа местного самоуправления, выборному должностному лицу местного самоуправления отдельных мер ответственности»;
- **Закон Иркутской области от 15.10.2007 N 88-оз** «Об отдельных вопросах муниципальной службы в Иркутской области»

Виды юридической ответственности за коррупционные правонарушения

Уголовная ответственность

Уголовный кодекс РФ **Статья 290.** Получение взятки; **Статья 291.** Дача взятки; **Статья 291.1**.Посредничество во взяточничестве; **Статья 291.2.** Мелкое взяточничество; **Статья 292.** Служебный подлог и другие

Административная ответственность

КоАП РФ **Статья 19.29.** Незаконное привлечение к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказанию услуг государственного или муниципального служащего либо бывшего государственного или муниципального служащего;

Статья 19.28. Незаконное вознаграждение от имени юридического лица

Гражданско-правовая (материальная) ответственность

Статья 17 **Федерального закона № 230-ФЗ** (обращении в доход Российской Федерации имущества, расходы по приобретению которого не подтверждены)

Ответственность за коррупционные правонарушения лиц, замещающих муниципальные должности

Статьи 40 и 74.1 **Федерального закона № 131-ФЗ**

Ответственность за дисциплинарные коррупционные правонарушения муниципальных служащих

Статья 27.1 **Федерального закона № 25-ФЗ,**

статья 13.3 **Закона Иркутской области № 88-оз**

Понятие коррупции
Коррупционное правонарушение
(коррупционный проступок)

Коррупция:

а) злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами;

б) совершение деяний, указанных в подпункте «а», от имени или в интересах юридического лица.

Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ
«О противодействии коррупции»

Состав коррупционного правонарушения

- Объективная сторона
- Объект
- Субъект
- Субъективная сторона

Объект правонарушения

Объектом являются общественные отношения в сфере публичной власти, урегулированные нормами права и защищенные, охраняемые мерами юридической ответственности (при этом должна присутствовать коллизия публичных и частных интересов)

Объективная сторона правонарушения

Объективная сторона правонарушения представляет собой совокупность признаков, отражающих внешнее проявление правонарушения. Объективная сторона характеризует правонарушение как акт поведения лица, его совершившего, и включает такие характеристики, как противоправное действие (бездействие) и наступившие последствия. При этом между действием (бездействием) и последствиями должна быть установлена причинно-следственная связь.

Обязательные признаки

- Деяние – действие (бездействие)
- Вредные последствия
- Причинно-следственная связь между деянием и вредными последствиями

Факультативные признаки

Время, место, способ совершения

Субъекты коррупционных правонарушений

- публичные (государственные, муниципальные) служащие;
- лица, замещающие публичные (государственные, муниципальные) должности;
- граждане (в КоАП РФ в качестве субъекта правонарушения отдельно выделяется работодатель, заказчик работ (услуг), привлекающих публичных служащих (бывших публичных служащих);
- юридические лица (статья 14 Федерального закона «О противодействии коррупции»)

Субъективная сторона правонарушения

Вина – это психическое отношение правонарушителя к совершаемому им деянию и его последствиям, выражающее отрицательное отношение к интересам личности и общества.

Формы вины

Умысел (прямой, косвенный) когда лицо, совершившее административное правонарушение, сознавало противоправный характер своего действия (бездействия), предвидело его вредные последствия и желало наступления таких последствий или сознательно их допускало либо относилось к ним безразлично.

Неосторожность (небрежность, легкомыслие) если лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на предотвращение таких последствий либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть.

Меры ответственности за коррупционные правонарушения, применяемые в отношение лиц, замещающих муниципальные должности

1. Освобождение от должности главы муниципального образования в связи с утратой доверия.
2. Досрочное прекращение полномочий депутата представительного органа муниципального образования в связи с утратой доверия.
3. Предупреждение.
4. Освобождение депутата, члена выборного органа местного самоуправления от должности в представительном органе муниципального образования, выборном органе местного самоуправления с лишением права занимать должности в представительном органе муниципального образования, выборном органе местного самоуправления до прекращения срока его полномочий;
5. Освобождение от осуществления полномочий на постоянной основе с лишением права осуществлять полномочия на постоянной основе до прекращения срока его полномочий;
6. Запрет занимать должности в представительном органе муниципального образования, выборном органе местного самоуправления до прекращения срока его полномочий;
7. Запрет исполнять полномочия на постоянной основе до прекращения срока его полномочий.

Основания для освобождения от должности в связи с утратой доверия

- непринятия лицом мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого оно является;
- непринятия лицом, мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого является подчиненное ему лицо;
- непредставления сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений;
- участия на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организации, за исключением случаев, установленных федеральным законом;
- осуществления предпринимательской деятельности;
- вхождения в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;
- несоблюдения запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

Процедура применения взысканий к лицу, замещающему муниципальную должность

Основания:

- Заявление Губернатора Иркутской области о досрочном прекращении полномочий лица, замещающего муниципальную должность.
- Заявление Губернатора Иркутской области о применении в отношении лица, замещающего должность, меры ответственности, указанной в части 7.3-1 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ (в случае принятия решения о несущественности искажения сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера). При определении существенности искажения сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, применяются методические материалы и другие инструктивно-методические материалы, касающиеся реализации требований нормативных правовых актов по вопросам противодействия коррупции, разработанные уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (статья 7 Закона Иркутской области № 73-ОЗ).
- Инициатива депутатов Думы об удалении главы муниципального образования в отставку, досрочном прекращении полномочий депутата выдвинутая не менее чем одной третью от установленной численности депутатов Думы, оформляемая в виде обращения.

Срок рассмотрения заявления, обращения

- Решение Думы о досрочном прекращении полномочий депутата принимается не позднее чем через 30 дней со дня появления основания для досрочного прекращения полномочий, а если это основание появилось в период между сессиями Думы, - не позднее чем через три месяца со дня появления такого основания (статья 40 Федерального закона № 131-ФЗ).
- Рассмотрение инициативы депутатов Думы или Губернатора Иркутской области об удалении главы муниципального образования в отставку осуществляется Думой в течение одного месяца со дня внесения соответствующего обращения с учетом мнения Губернатора Иркутской области (статья 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ)

Процедура применения взысканий к лицу, замещающему муниципальную должность

Глава муниципального образования, депутат Думы уведомляются о поступившем заявлении Губернатора Иркутской области, обращении депутатов Думы (**не позднее дня, следующего за днем внесения заявления, обращения**)

Губернатор Иркутской области уведомляется о выдвижении инициативы депутатов Думы об освобождении от должности главы муниципального образования

↓

Предварительное рассмотрение заявления, обращения рабочим органом Думы (комиссия, комитет), на который возложены вопросы противодействия коррупции

↓

Рассмотрение заявления, обращения на заседании Думы, принятие решения

Процедура применения взысканий к лицу, замещающему муниципальную должность

- При рассмотрении и принятии Думой решения об удалении главы муниципального образования в отставку **должны быть обеспечены**:

1. заблаговременное получение им уведомления о дате и месте проведения соответствующего заседания, а также ознакомление с обращением депутатов Думы, заявлением Губернатора Иркутской области и с проектом решения Думы об удалении его в отставку;
2. предоставление ему возможности дать депутатам Думы объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для удаления в отставку.

- Мера ответственности избирается Думой с учетом основы осуществления лицом, замещающим муниципальную должность, своих полномочий, замещаемой им соответствующей муниципальной должности, исходя из обстоятельств совершенного коррупционного правонарушения.
- При принятии решения об освобождении от должности (досрочном прекращении полномочий) учитываются характер совершенного коррупционного правонарушения, обстоятельства, при которых оно совершено, соблюдение других запретов и ограничений и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, а также предшествующие результаты исполнения полномочий.
- Решение Думы считается принятым, если за него проголосовало **не менее двух третей** от установленного числа депутатов Думы.

Судебная практика по применению взысканий за коррупционные правонарушения к лицам замещающим муниципальные должности

- Проверка представленных лицами, замещающими муниципальные должности, сведений о доходах, расходах, имуществе, обязательствах имущественного характера, является государственной обязанностью и функцией Губернатора Иркутской области. Смысл проверки, предусмотренный законодателем, заключается в установлении наличия или отсутствия фактов, свидетельствующих о совершении коррупционного правонарушения лицом, замещающим муниципальную должность.
- Направляемое в представительный орган местного самоуправления заявление Губернатора Иркутской области о досрочном прекращении полномочий лица, замещающего муниципальную должность, содержит достаточные данные, позволяющие однозначно установить факт представления депутатом недостоверных сведений о доходах. Факты нарушения антикоррупционного законодательства, которые установлены в результате проверочных мероприятий и отражены в заявлении, **не нуждаются в дополнительной проверке при их рассмотрении представительным органом (перепроверке).**
- **Нерассмотрение** Думой города Иркутска обращений Губернатора Иркутской области свидетельствует о нарушении его прав, так как блокирует исполнение высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации обязанности по противодействию коррупции, установленной статьей 12.1 Федерального закона «О противодействии коррупции».

Судебная практика по применению взысканий за коррупционные правонарушения к лицам замещающим муниципальные должности

Принятие решения представительным органом местного самоуправления о привлечении виновного лица к публично-правовой ответственности является завершающим этапом проверки, фактически результатом такой проверки, на котором этим органом не может проводиться проверка наличия или отсутствия уже проверенных Губернатором Иркутской области в рамках исполнения государственных полномочий и указанных им фактов совершения коррупционных правонарушений. В противном случае аннулируется результат исполнения Губернатором Иркутской области государственной обязанности по проведению проверки, тогда как такая обязанность не передана органам местного самоуправления ни федеральным, ни региональным законодателем. Орган местного самоуправления **обязан** принять решение по заявлению Губернатора Иркутской области и привлечь к ответственности лицо, совершившее коррупционное правонарушение в силу принципа неотвратимости наказания за совершение коррупционного правонарушения.

апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации № 66-АПА19-12 от 18 декабря 2019 года

решение Иркутского областного суда от 19 августа 2019 года по административному делу № 3а-107/2019

Взыскания за коррупционные правонарушения для муниципальных служащих

За несоблюдение муниципальным служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции Федеральным законом от 25 декабря 2008 года 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами, налагаются следующие взыскания:

- замечание;
- выговор;
- увольнение с муниципальной службы по соответствующим основаниям.

Порядок применения взысканий за несоблюдение муниципальным служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции **установлены статьей 13.2 Закона Иркутской области № 88-оз**

Увольнение в связи с утратой доверия муниципальных служащих

Муниципальный служащий подлежит увольнению в связи с утратой доверия в случае, совершения правонарушений, установленных статьями 14.1 и 15 Федерального закона № 25-ФЗ:

- непринятия мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов;

- непредставления сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений.

Порядок применения взысканий за коррупционные правонарушения (муниципальная служба)

Взыскания, за коррупционные правонарушения применяются представителем нанимателя (работодателем) **на основании:**

- доклада о результатах проверки, проведенной подразделением кадровой службы по профилактике коррупционных и иных правонарушений;
- рекомендации комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов в случае, если доклад о результатах проверки направлялся в комиссию;
- объяснений муниципального служащего;
- доклада подразделения кадровой службы по профилактике коррупционных и иных правонарушений о совершении коррупционного правонарушения, в котором излагаются фактические обстоятельства его совершения, и письменного объяснения муниципального служащего только с его согласия и при условии признания им факта совершения коррупционного правонарушения (за исключением применения взыскания в виде увольнения в связи с утратой доверия);
- иных материалов.
- взыскания налагаются применяются не позднее шести месяцев со дня поступления информации о совершении муниципальным служащим коррупционного правонарушения, не считая периодов временной нетрудоспособности муниципального служащего, нахождения его в отпуске, и не позднее трех лет со дня совершения им коррупционного правонарушения. В указанные сроки не включается время производства по уголовному делу.

Реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия

- Сведения о применении к лицам, замещающим муниципальные должности, муниципальному служащему взыскания в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения включаются в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия, предусмотренный статьей 15 Федерального закона «О противодействии коррупции».

- **Включение в реестр** сведений о лице, к которому было применено взыскание в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения, **исключение из реестра** сведений о лице, к которому было применено взыскание в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения, **размещение реестра** на официальном сайте федеральной государственной информационной системы в области государственной службы в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» осуществляются в **порядке, определяемом Правительством Российской Федерации** (постановление Правительства РФ от 05.03.2018 N 228 «О реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия»)

Рекомендательные материалы по практике применения взысканий за коррупционные правонарушения

Письмо Минтруда России от 21.03.2016 г. № 18-2/10/П-1526 <О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения> вместе с «Обзором практики привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции»

Обстоятельства, смягчающие ответственность за коррупционные правонарушения

- совершение служащим нарушения требований законодательства о противодействии коррупции **впервые**;
- **безукоризненное соблюдение** служащим в отчетном периоде других ограничений, запретов, требований, исполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции;
- **добровольное сообщение** о совершенном нарушении требований законодательства о противодействии коррупции в подразделение по профилактике коррупционных и иных правонарушений до начала проверки;
- **содействие проверяемого** осуществляемым в ходе проверки мероприятиям, направленным на всестороннее изучение предмета проверки.

Письмо Министерства труда и социальной защиты РФ от 21 марта 2016 г. N 18-2/10/П-1526 «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения»

Обстоятельства, отягчающие ответственность за коррупционные правонарушения

- представление в ходе проверки недостоверных и **противоречивых объяснений**, совершение иных действий, направленных **на затруднение** хода проверки;

- одновременное нарушение **двух и более требований** законодательства о противодействии коррупции;
- наличие **неснятого** дисциплинарного взыскания;

- нарушение требований законодательства о противодействии коррупции **в рамках предыдущих** декларационных кампаний.

Примеры отсутствия состава коррупционного правонарушения

- ненадлежащее соблюдение запрета, неисполнение обязанности **вследствие непреодолимой силы**, то есть чрезвычайных и непредотвратимых при данных условиях обстоятельств (пожар, наводнение, военные действия и т.д.), которые объективно препятствуют представлению сведений;
- **ошибочное (неточное)** указание сведений в справке о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера **вследствие ошибок** и неточностей, допущенных государственным органом или иной организацией в выданных служащему документах (выписках);
- заполнение служащим справки в ином, не общепринятом, орфографическом порядке, при котором сохраняется смысловое содержание данных в справке, либо когда заполнены разделы, графы справки, не подлежащие заполнению;
- представление служащим в установленный законодательством срок уточненных и достоверных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, **при условии**, что служащий **самостоятельно обнаружил** в представленных им справках не отраженные или не полностью отраженные сведения

Примеры малозначительного коррупционного правонарушения

- Не указан доход от преподавательской, научной и иной творческой деятельности (чтения лекций, проведения семинаров, тренингов) в организациях, в отношении которых служащий не осуществляет функции государственного (муниципального) управления, сумма которого **не превышает 10 000 рублей**, при условии, что государственный служащий надлежащим образом уведомил о выполнении иной оплачиваемой работы;
- Не указаны сведения об участии в коммерческой организации, при этом у соответствующей организации **отсутствует хозяйственная деятельность в течение 3 и более лет**, предшествующих подаче Справки, и нет сомнений в отсутствии коррупционной составляющей в действиях (бездействии) служащего.
- Не представлены сведения о доходе от вклада в банке, сумма которого **не превышает 10 000 рублей**, если она была переведена на банковский счет служащего, средства со счета не снимались, при этом в Справке отражены полные и достоверные сведения об этом счете.
- Не указаны сведения **о ветхом частном доме**, расположенном в среднестатистическом (район типовой застройки жильем эконом-класса) дачном некоммерческом товариществе, при общем доходе семьи служащего из трех человек менее 1,5 млн. рублей в год.

Рекомендуемые модельные муниципальные правовые акты

- Об утверждении Порядка освобождения от должности главы муниципального образования в связи с утратой доверия»;
- Об утверждении Порядка досрочного прекращения полномочий депутата представительного органа муниципального образования в связи с утратой доверия;
- Об утверждении Порядка принятия решения о применении к депутату представительного органа муниципального образования, главе муниципального образования мер ответственности, указанных в части 73-1 статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
- Об утверждении Положения о порядке применения к муниципальным служащим местной администрации взысканий за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции
- Об утверждении Положения о порядке увольнения муниципального служащего местной администрации в связи с утратой доверия

Официальный портал Иркутской области (www.irkobl.ru)
раздел: Муниципальное нормотворчество