

УДК 343.35

К ВОПРОСУ ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ ЗА КОРРУПЦИОННЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

Сурманидзе Илья Нодариевич,

кандидат юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой правового обеспечения государственной и муниципальной службы,
заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин. Кировский филиал РАНХиГС
при Президенте РФ. Россия, Киров. E-mail: ily6897@yandex.ru,

Кирилловых Андрей Александрович,

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры конституционного, административного права и правового обеспечения
государственной службы, ФГБОУ ВО «Вятский государственный университет»,
Россия, Киров. E-mail: kirillovykh2014@yandex.ru

Аннотация. Статья посвящена вопросам регламентации правонарушений коррупционной направленности, а также анализу мер юридической (уголовной и дисциплинарной) ответственности муниципальных служащих за их совершение.

Ключевые слова: коррупция, правонарушение, ответственность, муниципальная служба, противодействие, борьба.

На уровне международного сообщества проблема коррупции принимает глобальный характер и становится транснациональным явлением, нанося ущерб развитию экономики многих государств [1]. В соответствии со ст. 1 Декларации Организации Объединенных Наций о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях (принята 16 декабря 1996 года Резолюцией 51/191 на 86-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) [2] государства-члены обязуются принимать эффективные и конкретные меры по борьбе со всеми формами коррупции, взяточничества и связанными с этим незаконными действиями, в частности, для обеспечения эффективного применения существующих законов с целью противодействия этим действиям там, где их не существует и т.д.

В соответствии с Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 16.12.2019) «О противодействии коррупции» (далее – Закон № 273-ФЗ) [3] физические лица за совершение коррупционных правонарушений несут уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность. На сегодняшний день такие меры реализуются путем включения соответствующих норм в отраслевое законодательство.

Как известно, одним из наиболее важных инструментов борьбы с коррупцией как социально опасным явлением является уголовная ответственность, которая применяется за совершение преступлений в соответствии с уголовным законодательством. Ответственность устанавливается исключительно нормами Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ) [4] и применяется только в судебном порядке. Уголовная ответственность реализуется в формах привлечения к уголовной ответственности; назначение и исполнение наказания; судимости.

Преступление коррупционной направленности – общественно опасное, виновное, запрещенное УК РФ под угрозой наказания деяние, состоящее в использовании должностным лицом своего особого правового статуса вопреки интересам службы для получения прямо или косвенно для себя лично или для других лиц материальной выгоды.

Согласно «Рекомендациям по совершенствованию законодательства государственных участников СНГ в области борьбы с коррупцией» (приняты в Санкт-Петербурге 23.11.2012 резолюцией № 38-17 на 38-м пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи СНГ Государства-члены) [5] следует, что коррупционные преступления должны включать преступления, которые соответствуют следующим критериям:

наличие соответствующего субъекта общественно опасного деяния, к которому относится лицо, уполномоченное на выполнение государственных функций и предоставление государственных услуг, или приравненные к нему лица, иностранные должностные лица и должностные лица публичных международных организаций;

взаимосвязь общественно опасного деяния и служебного положения субъекта, отступление от выполнения его прямых прав и обязанностей; совершение общественно опасного деяния из корыстных побуждений (получение выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или имущественных прав, либо незаконного получения такой выгоды);

прямой умысел в совершении преступления.

К коррупционным преступлениям также следует отнести общественно опасные деяния, хотя и не отвечающие указанным критериям, но связанные с коррупцией в соответствии с международно-правовыми актами, ратифицированными государством, а также связанные с подготовкой условий для получения субъектами имущественной выгоды [6, с. 152–157].

Следует отметить, что в настоящее время в УК РФ отсутствует отдельная статья в которой были бы перечислены составы коррупционных преступлений. Вместе с тем, по нашему мнению, к коррупционным преступлениям возможно отнести мошенничество, совершенное лицом с использованием своего служебного положения (ч. 3 ст. 159 УК РФ); присвоение или растрата, совершенные лицом с использованием своего служебного положения (ч. 3 ст. 160 УК РФ); коммерческий подкуп (ст. 204 УК РФ); получение взятки (ст. 290 УК РФ); дача взятки (ст. 291 УК РФ); посредничество во взяточничестве (ст. 291.1 УК РФ); превышение должностных полномочий (ст. 296 УК РФ); злоупотребление должностными полномочиями (ст. 295 УК РФ); незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 289 УК РФ); присвоение полномочий должностного лица при наличии у виновного корыстной или иной личной заинтересованности (ст. 288 УК РФ); служебный подлог (ст. 292 УК РФ).

Согласно п. 1 ст. 1 Закона № 273-ФЗ преступными деяниями коррупционной направленности являются: злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп. Рассмотрим некоторые из них подробнее.

Злоупотребление служебным положением. Данный вид деяния в качестве самостоятельного состава преступления в УК РФ отсутствует, однако можно предположить, что здесь имеется в виду злоупотребление должностными полномочиями – преступление, предусмотренное ст. 285 УК РФ. Оно означает использование должностным лицом своих полномочий вопреки интересам службы из корыстных или иных личных интересов, которое привело к существенному нарушению прав и законных интересов граждан или государства.

Под использованием должностным лицом своих служебных полномочий, противоречащим интересам службы предполагается понимать совершение таких действий, которые, хотя и имеют прямое отношение к осуществлению прав и обязанностей должностным лицом, но не были вызваны служебной необходимостью и объективно противоречили как общим задачам и требованиям, предъявляемым к государственному аппарату и местному самоуправлению, так и тем целям и задачам, для достижения которых должностное лицо было наделено соответствующими должностными полномочиями. В частности, злоупотреблением полномочиями должны квалифицироваться

действия должностного лица, которое из корыстных или иных личных интересов совершает действия, относящиеся к кругу его служебных полномочий, в отсутствие обязательных условий или оснований для их совершения.

Получение взятки (ст. 290 УК РФ). Данный состав охарактеризован получением должностным лицом денежных средств, ценных бумаг, иного имущества либо незаконным оказанием ему услуг имущественного характера, предоставлением иных имущественных прав за совершение в силу своих служебных полномочий действий либо способствование совершению таких действий в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, а также общим покровительством или попустительством по службе.

Под способствованием совершению действий в пользу взяткодателя или же представляемых им лиц следует понимать применение лицом своего должностного авторитета или иных возможностей занимаемой должности в целях склонения другого должностного лица к совершению соответствующих действий путем обещаний, уговоров, принуждения и др. [7, с. 159–164].

Общее покровительство по службе выражается, в частности, в необоснованном назначении подчиненного, в том числе вопреки установленному порядку, на более высокую должность или во включении его в списки лиц, представляемых для поощрительных выплат [8, с. 74–75].

Попустительство по службе может выражаться, к примеру, в согласии должностного лица контролирующего органа не применять наказание в случае выявления нарушения, совершенного взяткодателем.

Действия должностного лица, относящиеся к общему покровительству или попустительству по службе, могут быть совершены им в пользу подчиненных или иных лиц, на которых распространяются его функции представителя власти.

Дача взятки (ст. 291 УК РФ). Данный состав характеризуется дачей взятки должностному лицу лично или через посредника. Лицо, давшее взятку, может быть освобождено от уголовной ответственности в следующих случаях:

лицо способствовало расследованию преступления;

должностное лицо вымогало у лица взятку;

лицо самостоятельно сообщило в правоохранительные органы о даче взятки.

Уголовное антикоррупционное законодательство за последние годы получило определенное развитие. Введена уголовная ответственность за посредничество во взяточничестве (ст. 291.1 УК РФ) и мелкое взяточничество (ст. 291.2 УК РФ). В зависимости от размера взятки дифференцирована ответственность. Установлена также ответственность за обещание или предложение посредничества во взяточничестве (ч. 5 ст. 291.1 УК РФ). Предусмотренные санкции показывают, что эти составы признаются более серьезными преступлениями, нежели само посредничество.

Определенная часть информации, связанная с расследованием коррупционных преступлений, содержится на официальном сайте Следственного комитета РФ, где для этих целей сформирован самостоятельный подраздел «Расследования коррупционных преступлений» [9], входящий в состав раздела «Противодействие коррупции». Так, например, по данным Следственного комитета РФ в 2018 году за коррупционные преступления привлечено к уголовной ответственности 6885 лиц. Среди них 2684 (38,9 %) взяткодателей, которые не являются должностными лицами; 790 (11,4 %) сотрудников МВД; 596 (8,6 %) лиц, выполняющих административные функции в коммерческих организациях; 502 (7,3 %) сотрудника органов местного самоуправления; 495 (7,2 %) военнослужащих; 483 (7,0 %) сотрудника государственных и муниципальных учреждений и предприятий; 334 (4,8 %) работника Минюста России, в том числе ФСИН – 206, ФССП – 115; 261 (3,8 %) работник образования и науки; 178 (2,6 %) сотрудников здравоохранения; 69 (1,0 %) должностных лиц органов государственного и муниципального контроля; 43 (0,6 %) работника таможни; 40 (0,6 %) сотрудников Минприро-

ды России; 33 (0,5 %) работника МЧС России; 33 (0,5 %) работника Минкомсвязи России; 33 (0,5 %) сотрудника Минтранса России; 32 (0,5 %) сотрудника Минтруда России; 26 (0,4 %) сотрудников органов Национальной гвардии России; 25 (0,4 %) сотрудников Минсельхоза России; 18 (0,3 %) сотрудников ФНС России.

Важным элементом в системе пресечения и противодействия служебных нарушений на муниципальной службе является дисциплинарная ответственность. Основой для определения дисциплинарных правонарушений коррупционной направленности выступает Закон № 273-ФЗ. Для выявления дисциплинарных правонарушений коррупционной направленности необходимо действовать методом исключения. Так, если коррупционное правонарушение не является уголовным, административным, гражданско-правовым, то его, скорее всего, следует квалифицировать как дисциплинарное.

Следует учесть, что Закон № 273-ФЗ является рамочным, устанавливая запреты, обязанности и ограничения для муниципальных служащих, конкретизированных в Федеральном законе от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе» (далее – Закон № 23-ФЗ) [10].

Коррупционные деяния могут заключаться в нарушении установленных запретов и обязанностей, например, запрета открывать и иметь счета (вклады) в иностранных банках, обязанности уведомить о склонении к совершению коррупционных правонарушений; обязанности принять меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов, обязанности предоставить сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и др. запреты и ограничения.

Закон специально отмечает, что нарушение запретов и неисполнение обязанностей является коррупционным правонарушением.

Перечень дисциплинарных коррупционных проступков устанавливается в соответствии с нормативными правовыми актами органов государственной власти, устанавливающего дисциплинарную ответственность всех категорий служащих. Так, например, по общему правилу за совершение муниципальным служащим дисциплинарного проступка работодатель имеет право применить к нему дисциплинарные взыскания в виде замечания; выговора или увольнения с муниципальной службы по соответствующим основаниям (ст. 27 Закона № 25-ФЗ). При этом, допускается отстранение муниципального служащего от исполнения им своих обязанностей. Необходимо отметить, что порядок применения и снятия дисциплинарных взысканий определяется трудовым законодательством (см. ст.ст. 193 и 194 Трудового кодекса РФ) [11].

Указанные дисциплинарные взыскания, в частности, налагаются на муниципального служащего за несоблюдение им ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, а также неисполнение им обязанностей, установленных антикоррупционным законодательством в целях противодействия коррупции (ст. 27.1 Закона № 25-ФЗ).

Коррупционные дисциплинарные проступки, как правило, выражаются в использовании муниципальным служащим своего должностного положения для получения каких-либо преимуществ, материальной или имущественной выгоды.

Увольнение с муниципальной службы «в связи с утратой доверия», как вид дисциплинарного взыскания, применяется к муниципальному служащему в случае принятия им мер по урегулированию конфликта интересов, а также при непредставлении им сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (ст.ст. 14 и 15 Закона № 25-ФЗ).

Несмотря на факт совершения указанных нарушений муниципальным служащим при решении вопроса о применении к нему меры ответственности необходимо учитывать следующие критерии:

- а) характер совершенного правонарушения и его тяжесть (в том числе, наступившие негативные последствия);
- б) обстоятельства, при которых было допущено нарушение;
- в) самостоятельность принятых муниципальным служащим мер по уведомлению, предотвращению и урегулированию допущенных нарушений;
- г) предшествующие результаты работы муниципального служащего.

Увольнение муниципального служащего в связи с утратой доверия возможно применить только при достаточно установленных обстоятельствах, указывающих на ситуацию в качестве конфликта интересов, и не уведомлении о возникшем конфликте интересов или возможности его возникновения, к примеру, в следующих случаях:

председатель муниципального комитета градостроительства и архитектуры принял решение об использовании бюджетных средств в интересах коммерческих организаций, не указав сведения о владении долями в уставных капиталах данных коммерческих структур.

Анализ практики применения дисциплинарной ответственности в муниципальных органах власти показывает, что взыскания в виде увольнения муниципального служащего «в связи с утратой доверия» применялись, например, в следующих случаях:

- а) сокрытия имущества, доходов, стоимость которых не соответствовала доходам муниципального служащего и источники происхождения которых он не мог пояснить;
- б) завышение муниципальным служащим полученных кредитов с целью финансового обоснования сделок по приобретению объектов недвижимого имущества, земельных участков или транспортных средств;
- в) занижение стоимости объектов недвижимого имущества, земельных участков или транспортных средств для создания видимости соответствия расходов доходам муниципального служащего;
- г) сокрытие банковских счетов, по которым движение денежных средств не объяснимо исходя из доходов муниципального служащего;
- д) сокрытие информации о получении доходов от продажи имущества по цене существенно выше рыночной;
- е) сокрытие сведений о получении кредитов от банковских организаций на льготных условиях, в отношении которых служащий выполнил функции муниципального управления.

Замечание, как вид дисциплинарного взыскания, применяется к нарушителям при малозначительности допущенного им проступка с обязательным рассмотрением материалов на заседании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению.

При назначении дисциплинарного взыскания всегда следует учитывать смягчающие и отягчающие вину обстоятельства совершенного проступка. Между тем, на практике могут возникать другие обстоятельства, которые целесообразно учитывать при принятии решения о привлечении муниципального служащего к дисциплинарной ответственности. В случае совершенного незначительного проступка впервые и при отсутствии отягчающих вину обстоятельств, дисциплинарные взыскания могут не применяться.

Список литературы

1. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Бюллетень международных договоров. 2006. № 10, октябрь. С. 7–54.
2. Декларация Организации Объединенных Наций о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях (Принята 16.12.1996 Резолюцией 51/191 на 86-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // СПС КонсультантПлюс.
3. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 16.12.2019) «О противодействии коррупции» // СПС КонсультантПлюс.

4. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // СПС КонсультантПлюс.
5. Рекомендации по совершенствованию законодательства государств-участников СНГ в сфере противодействия коррупции (Приняты в г. Санкт-Петербурге 23.11.2012 Постановлением 38-17 на 38-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2013. № 57 (часть 2). С. 125–140.
6. Кирина Е. А. Классификация преступлений коррупционной направленности // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2016. № 3 (35). С. 152–157.
7. Элькина С. В. Предмет взяточничества по современному уголовному праву России // Юридический Вестник Самарского университета. 2018. № 4 (Том 4). С. 159–164.
8. Тенгизова Ж. А. Получение взятки за общее покровительство и попустительство по службе как форма взяточничества // Пробелы в российском законодательстве. 2018. № 3. С. 74–75.
9. Коррупционные преступления // Следственный комитет Российской Федерации: [сайт]. <http://sledcom.ru/news?type=corrupt> (дата обращения: 20.12.2018).
10. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 16.12.2019) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.
11. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 16.12.2019) // СПС КонсультантПлюс.