

Чтв, 7 Апр 2022 11:59

Информационно-разъяснительные материалы по противодействию коррупции, правовых и организационных основ предупреждения коррупции и борьбы с ней Министерства природных ресурсов, экологии и туризма Республики Алтай



От: Адм-правовой отдел Минприроды РА <forest04_ok@mail.ru>

Кому: "отдел обеспечения экологической безопасности; отдел недропользования и водных отношений" <mpr_ra@mail.ru>, Отдел туристско- рекреационной и санаторно-курортной деятельности <turizm-ra@yandex.ru>, Отдел организации лесопользования и государственного лесного реестра <forest04_use@mail.ru>, Отдел федерального государственного лесного и пожарного надзора в лесах <goskontrol04@mail.ru>, отдел экономики и финансов <forest04_ecofin@mail.ru>, "Отдел бухгалтерского учета, отчетности и контроля" <forest04_obu@mail.ru>, Административно-правовой отдел Минприроды РА <forest04_ok@mail.ru>, "Отдел охраны и защиты леса, воспроизводства лесов" <ozl04@mail.ru>, приемная Минприроды РА <forest04@mail.ru>, Кудрявцева Е.Н. <mpr_law@mail.ru>, Варшавская Р.В. <mpr_ra@bk.ru>, Ялбачева Е.В. <elena-yalbatcheva@bk.ru>, e.kergilov <e.kergilov@mail.ru>

Информационно-разъяснительные материалы по противодействию коррупции, правовых и организационных основ предупреждения коррупции и борьбы с ней Министерства природных ресурсов, экологии и туризма Республики Алтай

Понятие коррупционного правонарушения

Нормативное понятие коррупции закреплено в п. 1 ст. 1 Федерального закона от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее - Закон о коррупции), согласно которому под коррупцией понимают злоупотребление служебным положением, дачу 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, а также совершение этих деяний от имени или в интересах юридического лица.

Следовательно, *коррупционные правонарушения* - это противоправные, виновные деяния (действие или бездействие) государственных или муниципальных служащих, выражающиеся в нарушении норм антикоррупционного законодательства с использованием своего служебного положения и влекущие соответствующую ответственность.

Классификация коррупционных правонарушений

Согласно ч. 1 ст. 13 Закона о коррупции граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства за совершение коррупционных правонарушений несут уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность в соответствии с законодательством РФ.

Также физическое лицо, совершившее коррупционное правонарушение, по решению суда может быть лишено в соответствии с законодательством РФ права занимать определенные должности государственной и муниципальной службы (ч. 2 ст. 13 Закона о коррупции).

Следовательно, коррупционные правонарушения в широком смысле могут быть разделены по отраслевому признаку и степени общественной опасности на коррупционные преступления, коррупционные правонарушения и коррупционные проступки.

Уголовная ответственность за коррупционные правонарушения

Наибольшую опасность для общества представляют коррупционные преступления, за которые установлена уголовная ответственность.

В целях обеспечения единообразного применения судами законодательства было принято Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 09.07.2013 г. № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях» (далее - Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 09.07.2013 г. № 24). В преамбуле Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 09.07.2013 г. № 24 отмечено, что взяточничество посягает на основы государственной власти, нарушает нормальную управленческую деятельность государственных и муниципальных органов и учреждений, подрывает их авторитет, деформирует правосознание граждан, создавая у них представление о возможности удовлетворения личных и коллективных интересов путем подкупа должностных лиц, препятствует конкуренции, затрудняет экономическое развитие.

К взяточничеству Верховный Суд РФ относит:

- получение взятки (ст. 290 УК РФ);
- дачу взятки (ст. 291 УК РФ);
- посредничество во взяточничестве (ст. 291.1 УК РФ);
- мелкое взяточничество (ст. 291.2 УК РФ).

За эти преступления предусмотрена уголовная ответственность в виде штрафа, исправительных работ, с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью либо без такового, ограничения свободы, лишения свободы. Размер штрафа, срок исправительных работ, лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, ограничения и лишения свободы зависят от тяжести совершенного деяния.

К иным коррупционным преступлениям:

- мошенничество (ст. 159 УК РФ);
- присвоение или растрата (ст. 160 УК РФ);
- оказание противоправного влияния на результат официального спортивного соревнования или зрелищного коммерческого конкурса (ст. 184 УК РФ);
- подкуп работника контрактной службы, контрактного управляющего, члена комиссии по осуществлению закупок (ст. 200.5 УК РФ);
- коммерческий подкуп (ст. 204 УК РФ);
- посредничество в коммерческом подкупе (ст. 204.1 УК РФ);
- мелкий коммерческий подкуп (ст. 204.2 УК РФ);
- служебный подлог (ст. 292 УК РФ);
- провокация взятки, коммерческого подкупа либо подкупа в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд (ст. 304 УК РФ).

За эти преступления предусмотрена уголовная ответственность в виде штрафа, обязательных работ, исправительных работ, принудительных работ, с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью либо без такового, ограничения свободы, лишения свободы. Размер штрафа, срок исправительных работ, лишения права занимать определенные

должности или заниматься определенной деятельностью, ограничения и лишения свободы также зависят от тяжести совершенного деяния.

Административная ответственность за коррупционные правонарушения

КоАП РФ не содержит отдельной главы, посвященной правонарушениям коррупционной направленности.

Вместе с тем, исходя из того, что для квалификации правонарушения как коррупционного необходимо наличие материальной заинтересованности, использование должностных полномочий в своих интересах и в результате нарушение нормальной управленческой деятельности, можно отнести к коррупционным следующие составы:

- ограничение конкуренции органами власти, органами местного самоуправления (ст. 14.9 КоАП РФ);
- нарушение законодательства о государственном кадастровом учете недвижимого имущества и кадастровой деятельности (ст. 14.35 КоАП РФ);
- нецелевое использование бюджетных средств (ст. 15.14 КоАП РФ);
- неправомерное использование инсайдерской информации (ст. 15.21 КоАП РФ);
- незаконное вознаграждение от имени юридического лица (ст. 19.28 КоАП РФ);
- незаконное привлечение к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказанию услуг государственного или муниципального служащего либо бывшего государственного или муниципального служащего (ст. 19.29 КоАП РФ);
- подкуп избирателей участников референдума либо осуществление в период избирательной кампании, кампании референдума благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах и референдумах (ст. 5.16 КоАП РФ);
- незаконное использование денежных средств при финансировании избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума (ст. 5.18 КоАП РФ);
- использование незаконной материальной поддержки при финансировании избирательной кампании, кампании референдума (ст. 5.19 КоАП РФ);
- незаконное финансирование избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, кампании референдума, оказание запрещенной законом материальной поддержки, связанные с проведением выборов, референдума выполнение работ, оказание услуг, реализация товаров бесплатно или по необоснованно заниженным (завышенным) расценкам (ст. 5.20 КоАП РФ);
- использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании, кампании референдума (ст. 5.45 КоАП РФ).

Таким образом, формально вышеуказанные составы распределены законодателем по разным главам КоАП РФ. Однако все они так или иначе посягают на сложившийся порядок управления в той или иной сфере и их субъектами являются (наряду с физическими) должностные лица, наделенные соответствующими властными полномочиями.

Вместе с тем данный перечень не является исчерпывающим, в связи с чем могут быть выявлены признаки коррупционного правонарушения и в иных составах.

За совершение коррупционных правонарушений предусмотрена административная ответственность в виде предупреждения, административного штрафа, дисквалификации должностных лиц. В качестве дополнительной меры может быть применена конфискация денег, ценных бумаг, иного имущества, стоимости услуг имущественного характера, иных имущественных прав. Размер штрафа зависит от тяжести совершенного правонарушения.

Дисциплинарная ответственность за коррупционные правонарушения

Согласно п. 6 ст. 8 Конвенции ООН против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН) (далее - Конвенция ООН) каждое государство-участник рассматривает возможность принятия, в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, дисциплинарных или других мер в отношении публичных должностных лиц, которые нарушают кодексы или стандарты, установленные в соответствии с данной статьей.

Статья 13.1 Закона о коррупции предусматривает возможность увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия лиц, замещающих государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ, муниципальные должности. В ч. 1 ст. 13.1 Закона о коррупции определен исчерпывающий перечень случаев, в которых осуществляется такое увольнение, а также предусмотрено, что такое увольнение осуществляется в порядке, предусмотренном федеральными конституционными законами, федеральными законами, законами субъектов РФ, муниципальными нормативными правовыми актами.

Предусмотренные в ч. 1 ст. 13.1 Закона о коррупции случаи увольнения в связи с утратой доверия представляют собой не что иное, как случаи нарушения ограничений и обязанностей, налагаемых в соответствии со ст. 12.1 Закона о коррупции на лиц, замещающих государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ, муниципальные должности. Отдельно в ч. 3 ст. 7.1 Закона о коррупции предусмотрен случай освобождения от замещаемой (занимаемой) должности в связи с утратой доверия при несоблюдении запрета отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

В ч. 2 ст. 13.1 Закона о коррупции предусмотрен еще один случай увольнения лица, замещающего государственную должность РФ, государственную должность субъекта РФ, муниципальную должность, в связи с утратой доверия: лицо, замещающее соответствующую должность, которому стало известно о возникновении у подчиненного ему лица личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, подлежит увольнению (освобождению от должности) также в случае неприятия лицом, замещающим соответствующую должность, мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого является подчиненное ему лицо (Григорьев В.В. Комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" (постатейный) // СПС "КонсультантПлюс". 2013 (далее - Комментарий к Закону о коррупции)).

Верховный Суд РФ, обобщая практику рассмотрения дел по спорам, связанным с привлечением государственных служащих к ответственности за совершение коррупционных проступков (Обзор практики по рассмотрению в 2012 - 2013 годах дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.07.2014)), указал, что нарушение служебной дисциплины выражается в противоправном виновном неисполнении или ненадлежащем исполнении служебных обязанностей, в том числе установленных в целях противодействия коррупции, за которые представитель нанимателя вправе применять к

государственным служащим различные виды дисциплинарных взысканий, в частности, увольнение по соответствующему основанию - "в связи с утратой доверия".

Дисциплинарный проступок, в том числе коррупционный, является единственным основанием дисциплинарной ответственности. Следовательно, уголовно-процессуальные действия, осуществляемые в отношении муниципального или государственного служащего, в том числе задержание, возбуждение уголовного дела, вынесение обвинительного приговора, не являются обязательным условием для наступления дисциплинарной ответственности в связи с коррупционным проступком.

Отказ в возбуждении уголовного дела в отношении государственного или муниципального служащего сам по себе не является основанием для его освобождения от дисциплинарной ответственности.

Дисциплинарные взыскания применяются не позднее одного месяца со дня поступления информации о совершении государственным служащим дисциплинарного коррупционного проступка.

Особенности порядка применения дисциплинарных взысканий за совершение коррупционных проступков установлены ст. 59.3 Федерального закона от 27.07.2004 N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (далее - Закон о гражданской службе).

Порядок применения дисциплинарных взысканий за коррупционные правонарушения (проступки) в различных органах государственной власти закреплен соответствующими законами. Например, ст. 51.1 Федерального закона от 28.03.1998 N 53-ФЗ "О воинской обязанности и военной службе", ст. 41.10 Федерального закона от 17.01.1992 N 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации", ст. 30.3 Федерального закона от 28.12.2010 N 403-ФЗ "О Следственном комитете Российской Федерации".

В целях противодействия коррупции Закон о коррупции установил для лиц, замещающих должности государственной и муниципальной службы, следующие запреты и обязанности:

- запрет открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами (п. 1 ч. 1 ст. 7.1 Закона о коррупции);
- обязанность представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (ч. 1 ст. 8 Закона о коррупции);
- обязанность представлять сведения о своих расходах (ч. 1 ст. 8.1 Закона о коррупции);
- обязанность уведомлять о склонении к совершению коррупционных правонарушений (ч. 1 ст. 9 Закона о коррупции);
- обязанность принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов, в письменной форме уведомить своего непосредственного начальника о возникшем конфликте или о возможности его возникновения, как только станет об этом известно (ч. ч. 1 и 2 ст. 11 Закона о коррупции);
- обязанность в целях предотвращения конфликта интересов передать принадлежащие ценные бумаги, акции (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с законодательством РФ (ч. 7 ст. 11 Закона о коррупции).

Неисполнение данных обязанностей и запретов является коррупционным правонарушением, влекущим увольнение государственного или муниципального служащего с государственной или муниципальной службы (ч. 9 ст. 8, ч. 3 ст. 8.1, ч. 3 ст. 9, ч. 6 ст. 11 Закона о коррупции).

Например, в соответствии с ч. 1 ст. 59.2 Закона о гражданской службе гражданский служащий подлежит увольнению в связи с утратой доверия в случае:

- неприятия мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является;

- непредставления сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, 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 организацией, 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 РФ их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ;

- нарушения гражданским служащим, его супругой (супругом) и несовершеннолетними детьми запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

Минтруд России в Письме от 21.03.2016 N 18-2/10/П-1526 подразделяет все коррупционные правонарушения (связанные с ненадлежащим исполнением государственными и муниципальными служащими обязанности по представлению сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера) на значительные (за которые применяется взыскание в виде увольнения в связи с утратой доверия), малозначительные (за которые применяются иные дисциплинарные взыскания) и несущественные (при совершении которых служащие к ответственности не привлекаются).

Вопросам квалификации тех или иных действий как основания привлечения к дисциплинарной ответственности посвящен Обзор практики применения судами в 2014 - 2016 годах законодательства Российской Федерации при рассмотрении споров, связанных с наложением дисциплинарных взысканий за несоблюдение требований законодательства о противодействии коррупции (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.11.2016). Круг субъектов дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения не ограничивается только государственными служащими.

Постановление Правительства РФ от 05.07.2013 N 568 "О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом "О противодействии коррупции" и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции" предусматривает, что работники, замещающие в организациях по трудовому договору отдельные должности, включенные в соответствующие перечни, могут являться субъектами коррупционных правонарушений.

Гражданско-правовая ответственность за коррупционные правонарушения

В соответствии со ст. 16 и ст. 1069 ГК РФ вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению. Там же установлено, что вред возмещается за счет соответственно казны РФ, казны субъекта РФ или казны муниципального образования.

То есть государственный служащий, виновный в совершении коррупционного деяния, подлежит привлечению к гражданско-правовой ответственности в связи с нарушением установленных законом запретов и получением коррупционных доходов, поскольку он причинил ущерб государству, который

оценивается и высчитывается пропорционально стоимости коррупционных доходов. Вред, причиненный в результате совершения коррупционного правонарушения, подлежит возмещению физическим и юридическим лицам в полном объеме. Гражданско-правовая ответственность имеет имущественный характер и применяется вне зависимости от привлечения виновного лица к иным видам ответственности.

В Комментарии к Закону о коррупции указано, что установление гражданско-правовой ответственности за коррупционные правонарушения согласуется с положением ст. 35 Конвенции ООН, предусматривающим, что каждое государство-участник принимает такие меры, какие могут потребоваться, в соответствии с принципами его внутреннего законодательства, для обеспечения того, чтобы юридические или физические лица, которые понесли ущерб в результате какого-либо коррупционного деяния, имели право возбудить производство в отношении лиц, несущих ответственность за этот ущерб, для получения компенсации.

Гражданское законодательство предусматривает ответственность за вред, причиненный государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами, но прежде всего за счет соответствующих публично-правовых образований. Федеральным законом от 21.11.2011 N 329-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции" внесены изменения в п. 3 ст. 1081 ГК РФ, который предусматривает право Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования на возмещение в порядке регресса вреда, причиненного судьей при осуществлении им правосудия, если его вина установлена приговором суда, вступившим в законную силу.

Следует обратить внимание, что данная норма не имеет обратной силы (Апелляционное определение Белгородского областного суда от 11.06.2015 N 33-2454/2015, Апелляционное определение Белгородского областного суда от 15.09.2016 N 33-4389/2016).

Кроме того, указанным Законом введен п. 3.1 ст. 1081 ГК РФ, закрепляющий право Российской Федерации, субъектов РФ или муниципальных образований в случае возмещения ими вреда по основаниям, предусмотренным ст. ст. 1069 и 1070 ГК РФ, а также по решениям Европейского суда по правам человека регресса к лицу, в связи с незаконными действиями (бездействием) которого произведено указанное возмещение.

Коррупционные правонарушения юридических лиц

Кроме граждан (должностных лиц), субъектами коррупционных правонарушений, за которые ответственность установлена КоАП РФ, могут являться и юридические лица.

Так, состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.28 КоАП РФ, образуют действия, совершаемые от имени или в интересах юридического лица либо в интересах связанного с ним юридического лица, по незаконной передаче, предложению или обещанию должностному лицу, лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранному должностному лицу либо должностному лицу публичной международной организации денег, ценных бумаг или иного имущества, оказание ему услуг имущественного характера либо предоставление ему имущественных прав за совершение в интересах данного юридического лица либо в интересах связанного с ним юридического лица должностным лицом, лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранным должностным лицом либо должностным лицом публичной международной организации действия (бездействие), связанного с занимаемым им служебным положением.

Состав указанного административного правонарушения имеется также в случае, если по поручению должностного лица денежное вознаграждение передается, предлагается или обещается, услуги имущественного характера оказываются, имущественные права предоставляются иному физическому либо юридическому лицу (Обзор судебной практики рассмотрения дел о привлечении к

административной ответственности, предусмотренной статьей 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 08.07.2020).

В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 28.11.2017 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" разъяснен порядок привлечения к ответственности юридических лиц.

Следует отметить, что действующее антикоррупционное законодательство не исключает возможности одновременного возбуждения уголовного дела в отношении физического лица и дела об административном правонарушении в отношении юридического лица, в интересах которого действовало физическое лицо. Привлечение юридического лица к административной ответственности не зависит от наличия обвинительного приговора в отношении физического лица.

--
Административно-правовой отдел Минприроды РА

--
Административно-правовой отдел Минприроды РА