

УДК 343.352.4

Исламова Эльнара Рафисовна
кандидат юридических наук
доцент Санкт-Петербургского юридического института (филиал)
Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации,
Санкт-Петербург

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ «АДМИНИСТРАТИВНЫЕ КОРРУПЦИОННЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ» И ЕГО СОДЕРЖАНИИ

В статье обращается внимание на неопределенность терминологии, обозначающей административные нарушения законодательства о противодействии коррупции, а также на отсутствие четких критериев отнесения административных правонарушений к коррупционным. Автором на основании анализа антикоррупционного законодательства, юридической литературы и практики прокурорской деятельности обосновывается отнесение составов, предусмотренных статьями 19.28 и 19.29 КоАП РФ к коррупционным.

Ключевые слова: антикоррупционное законодательство, прокурор, административные коррупционные правонарушения, противодействие коррупции, незаконное вознаграждение, коррупция в частном секторе, административная ответственность.

Elnara Islamova
Ph.D. (Law)
Saint-Petersburg Law Institute (branch)
of Federal Establishment of Higher Professional Education
«Academy of the Office of the Prosecutor General
of the Russian Federation», Saint Petersburg

ISSUES OF THE CORRUPTION ADMINISTRATIVE VIOLATIONS

This article pulls attention to the uncertainty of terminology denoting administrative violations of the anti-corruption laws and to the lack of clear criteria of identifying corruption administrative violations. The author, basing on the analysis of the anti-corruption legislation, validates that the articles 19.28 and 19.29 of the Code of Administrative Offences are referred to as the corruption violations.

Keywords: anti-corruption legislation, administrative corruption violations, Prosecutor, countering corruption, kickback, corruption in the private sector, administrative responsibility.

Правовую основу ответственности за коррупционные правонарушения составляют положения Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее — Федеральный закон о противодействии коррупции). Так, п. 4 ст. 3 названного закона установлен принцип неотвратимости ответственности за совершение коррупционных правонарушений, в ст.ст. 13 и 14 раскрываются общие положения об ответственности физических и юридических лиц за коррупционные правонарушения.

В российской юридической науке имеются сложности, связанные с неопределенностью терминологии, обозначающей административные нарушения законодательства о противодействии коррупции. В этой связи совершенно справедливо отмечено, что «отсутствие единого категориально-понятийного аппарата влечет невозможность установления четких пределов правового регулирования, в результате чего усилия по противодействию коррупции приобретают «лоскутный», а несистемный характер» [1, с. 40]. Используются такие понятия как «административные коррупционные правонарушения» [5], «административные правонарушения коррупционного характера» [8, с. 47]. Ряд ученых полагает необходимым применять словосочетание «административные правонарушения коррупционной направленности», объясняя это тем, что такие нарушения направлены на создание причин и условий для собственно коррупции в виде взяточничества, злоупотребления должностными полномочиями из корыстной заинтересованности и др. [3, с. 24; 4, с. 460].

Однако с учетом вышеуказанных положений Федерального закона о противодействии коррупции представляется правильным применение термина «административные коррупционные правонарушения» — нарушения

требований законодательства о противодействии коррупции, ответственность за которые установлена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ).

В отличие от уголовно-правовой сферы, в которой в целях статистического учета применяется Указание Генерального прокурора Российской Федерации № 744/11, МВД России № 3 от 31.12.2014 «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности», содержащее перечень № 23 преступлений коррупционной направленности, перечни коррупционных административных правонарушений не сформированы.

В научной среде отсутствует единство мнений в отношении содержания понятия «коррупционные административные правонарушения», не выработаны четкие критерии отнесения административных правонарушений к коррупционным. Рядом авторов формируются собственные списки, отличающиеся количеством статей, устанавливающих административную ответственность за коррупционные правонарушения (от 11 до 20). В юридической литературе совершенно обоснованно отмечено, что отнесение составов административных правонарушений к числу коррупционных в большинстве случаев условно [4, с. 461]. В некоторых ситуациях отнесение отдельных правонарушений к коррупционным вызывает сомнение, например, включение в списки ст. 5.17. (непредоставление или неопубликование отчета, сведений о поступлении и расходовании средств, выделенных на подготовку и проведение выборов, референдума), ст. 7.27. (мелкое хищение) [8, с. 49], ст. 5.39 (отказ в предоставлении гражданину информации), ст. 14.25 (нарушение законодательства о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей), ст. 19.8.1 (непредставление сведений или предоставление заведомо ложных сведений о своей деятельности субъектами естественных монополий и (или) организациями коммунального комплекса), ст. 19.9 (нарушение сроков рассмотрения заявлений (ходатайств) о предоставлении земельных участков или водных объектов) [5]. В отсутствие коррупционной

составляющей правонарушения, а также доказательств нарушения требований законодательства о противодействии коррупции не представляется возможным причислить указанные составы к коррупционным.

В этой связи необходимо утверждение официального перечня административных коррупционных правонарушений, который позволит вести их полный статистический учет, анализ, формировать картину обстановки и вырабатывать соответствующие меры противодействия таким правонарушениям. При этом за основу могут быть приняты критерии, содержащиеся в вышеназванном Указании Генерального прокурора Российской Федерации и МВД России (совершение административного правонарушения должностными лицами либо лицами, выполняющими управленческие функции в коммерческой или иной организации; связь правонарушения со служебным положением субъекта правонарушения, отступлением от его прямых прав и обязанностей; наличие у субъекта правонарушения корыстного мотива).

В настоящее время в отсутствие указанного перечня не вызывает сомнений отнесение к числу административных коррупционных правонарушений незаконного вознаграждения от имени юридического лица (ст. 19.28 КоАП РФ) и незаконного привлечения 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).

Данный вывод основывается на следующих нормах права.

Положения об ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения установлены Конвенцией Организации Объединенных Наций против коррупции, принятой резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи ООН 31.10.2003 (далее — Конвенция ООН против коррупции), которая ратифицирована Федеральным законом от 08.03.2006 №40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» с заявлениями, согласно которым Российская Федерация не обладает юрисдикцией в отношении деяний юридических лиц, признанных преступными.

В соответствии со ст. 26 Конвенции ООН против коррупции каждое государство-участник принимает такие меры, какие, с учетом его правовых принципов, могут потребоваться для установления ответственности юридических лиц за участие в преступлениях, обеспечивает применение в отношении юридических лиц, привлекаемых к ответственности эффективных, соразмерных и оказывающих сдерживающее воздействие уголовных и неуголовных санкций, включая денежные.

Кроме того, Федеральным законом от 25.07.2006 №125-ФЗ Россией ратифицирована принятая 27.01.1999 Советом Европы Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию, согласно ст. 18 которой каждая Сторона принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для обеспечения того, чтобы юридические лица могли быть привлечены к ответственности в связи с совершением уголовных преступлений. Статьей 19 Конвенции предусмотрено, что каждая Сторона обеспечивает, чтобы в отношении юридических лиц, привлеченных к ответственности в соответствии с п. 1 и 2 ст. 18, применялись эффективные, соразмерные и сдерживающие уголовные или неуголовные санкции, в том числе финансового характера.

До настоящего времени уголовная ответственность юридических лиц нормами российского национального права не предусмотрена и в юридической науке вопрос о введении такой ответственности является одним из дискуссионных [2; 6; 7; 9].

Согласно ч. 1 ст. 14 Федерального закона о противодействии коррупции в случае, если от имени или в интересах юридического лица осуществляются организация, подготовка и совершение коррупционных правонарушений или правонарушений, создающих условия для совершения коррупционных правонарушений, к юридическому лицу могут быть применены меры ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Федеральным законом от 25.12.2008 № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября

2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» в КоАП РФ включена статья 19.28, предусматривающая ответственность за незаконное вознаграждение от имени юридического лица.

Ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения устанавливается в целях обеспечения исполнения требований Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ), Федерального закона о противодействии коррупции, а также Федеральных законов от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее — Федеральный закон о государственной гражданской службе) и от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе» (далее — Федеральный закон о муниципальной службе), определяющих ограничения для должностных лиц, замещающих должности государственной службы и государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, должности муниципальной службы и муниципальные должности.

В силу пп. 3 п. 1 ст. 575 ГК РФ не допускается дарение, за исключением обычных подарков, стоимость которых не превышает трех тысяч рублей лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, государственным служащим, муниципальным служащим, служащим Банка России в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей.

В соответствии с ч. 3 ст. 12.1 Федерального закона о противодействии коррупции лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, для которых федеральными конституционными законами или федеральными законами не установлено иное, лица, замещающие государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности и осуществляющие свои полномочия на постоянной основе, не вправе получать не предусмотренные законодательством Российской Федерации вознаграждения (ссуды, денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату

развлечений, отдыха, транспортных расходов) и подарки от физических и юридических лиц в связи с выполнением служебных (должностных) обязанностей, выезжать в служебные командировки за пределы Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации, по договоренностям государственных органов Российской Федерации, государственных органов субъектов Российской Федерации или муниципальных органов с государственными или муниципальными органами иностранных государств, международными или иностранными организациями.

Аналогичные требования установлены п. 6 ч. 1 ст. 17 Федерального закона о государственной гражданской службе Российской Федерации и п.п. 5, 6 ч. 1 ст. 14 Федерального закона о муниципальной службе.

Несоблюдение данных требований влечет как ответственность физических, так и юридических лиц. Для юридических лиц такая ответственность установлена ст. 19.28 КоАП РФ.

Меры, направленные на контролирование деятельности бывших государственных и муниципальных служащих, также обусловлены ратификацией Российской Федерацией вышеуказанных международных актов.

Так, п. 1 ст. 12 Конвенции ООН против коррупции предусмотрена обязанность каждого государства-участника по принятию мер в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, по предупреждению коррупции в частном секторе. Согласно пп. «е» п. 2 ст. 12 этой же 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.

В связи с принятием Федерального закона о противодействии коррупции были внесены изменения в ряд законодательных актов: КоАП РФ, Трудовой кодекс Российской Федерации (далее — ТК РФ) и Федеральный закон о государственной гражданской службе Российской Федерации.

В соответствии с ч. 4 ст. 12 Федерального закона о противодействии коррупции работодатель при заключении трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) 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.

Аналогичная норма содержится и в ч. 3 ст. 64.1 ТК РФ.

Установление данной обязанности направлено на повышение эффективности противодействия коррупции и основывается на принципах приоритетного применения мер по предупреждению коррупции и комплексного использования политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер для борьбы с этим явлением [10].

Неисполнение работодателем обязанности, установленной ч. 4 ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции», является правонарушением и влечет ответственность в соответствии со ст. 19.29 КоАП РФ.

С учетом изложенного, следует резюмировать, что, несомненно, санкциями статей 19.28 и 19.29 КоАП РФ установлена ответственность за административные коррупционные правонарушения.

Литература

1. Спектор Е.И. Коррупционные правонарушения: проблемные вопросы юридической квалификации // Журнал российского права. 2015. №8. С. 40-46.
2. Бирюков П.Н. Об уголовной ответственности юридических лиц в международном праве и законодательстве РФ // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 5. С. 945 — 952.
3. Деятельность прокуроров по привлечению к ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения: пособие / авт. коллектив под рук. С.К. Илия; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2013. 80 с.
4. Илий С.К. Административные правонарушения коррупционной направленности // Административное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 460 – 468.
5. Каменская Е.В., Рождествина А.А. Независимая антикоррупционная экспертиза: научно-практическое пособие // СПС КонсультантПлюс, 2010.
6. Кашепов В.П. Уголовная ответственность юридических лиц за коррупционные преступления // Журнал российского права. 2015. №3. С. 90 – 101.
7. Мусаелян М.Ф. Уголовно-правовое противодействие коррупционным преступлениям в Российской Федерации // Российский следователь. 2015. № 7. С. 38 – 42.
8. Ростовцева Ю.В. Административная ответственность за коррупционные правонарушения в системе государственной службы // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 3. С. 47 – 52.
9. Федоров А.В. Уголовная ответственность юридических лиц за коррупционные преступления // Журнал российского права. 2015. № 1. С. 55 – 63.
10. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25.02.2013 № 334-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Гусева Юрия Станиславовича на нарушение его конституционных прав частями 1, 4 и 5 статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции».

References

1. Spektor E.I. Korrupcionnye pravonarusheniya: problemnye voprosy juridicheskoy kvalifikacii // Zhurnal rossijskogo prava. 2015. №8. p. 40-46. *(in Russian)*
2. Birjukov P.N. Ob ugolovnoj otvetstvennosti juridicheskikh lic v mezhdunarodnom prave i zakonodatel'stve RF // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. 2014. № 5. p. 945 – 952. *(in Russian)*
3. Dejatel'nost' prokurorov po privlecheniju k otvetstvennosti juridicheskikh lic za korrupcionnye pravonarusheniya: posobie / avt. kollektiv pod ruk. S.K. Ilija; Akad. Gen. prokuratury Ros. Federacii. M., 2013. 80 p. *(in Russian)*
4. Ilij S.K. Administrativnye pravonarusheniya korrupcionnoj napravlenosti // Administrativnoe i municipal'noe pravo. 2015. № 5. p. 460 – 468. *(in Russian)*
5. Kamenskaja E.V., Rozhdestvina A.A. Nezavisimaja antikorrupcionnaja jekspertiza: nauchno-prakticheskoe posobie // SPS Konsul'tantPljus, 2010. *(in Russian)*
6. Kashepov V.P. Ugolovnaja otvetstvennost' juridicheskikh lic za korrupcionnye prestuplenija // Zhurnal rossijskogo prava. 2015. № 3. p. 90 – 101. *(in Russian)*
7. Musaeljan M.F. Ugolovno-pravovoe protivodejstvie korrupcionnym prestuplenijam v Rossijskoj Federacii // Rossijskij sledovatel'. 2015. № 7. p. 38 – 42. *(in Russian)*
8. Rostovceva Ju.V. Administrativnaja otvetstvennost' za korrupcionnye pravonarusheniya v sisteme gosudarstvennoj sluzhby // Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. 2012. № 3. p. 47 – 52. *(in Russian)*
9. Fedorov A.V. Ugolovnaja otvetstvennost' juridicheskikh lic za korrupcionnye prestuplenija // Zhurnal rossijskogo prava. 2015. № 1. p. 55 – 63. *(in Russian)*
10. Opredelenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 25.02.2013 № 334-O «Ob otkaze v prinjatii k rassmotreniju zhaloby grazhdanina Guseva Jurija Stanislavovicha na narushenie ego konstitucionnyh prav chastjami 1, 4 i 5 stat'i 12 Federal'nogo zakona «O protivodejstvii korrupcii». *(in Russian)*