

УДК 340

DOI <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2020.4/3169>

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА КОРРУПЦИОННЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

Ю. Б. Аникеенко, Н. В. Новоселова

Уральский государственный юридический университет (г. Екатеринбург)

Поступила в редакцию 21 октября 2020 г.

Аннотация: на основе результатов анализа действующего законодательства и современных точек зрения на развитие административно-деликтного права и антикоррупционного законодательства авторы размышляют о дальнейших перспективах их развития. Акцентируется внимание на концептуальных вопросах административной ответственности за коррупционные правонарушения. Подчеркивается необходимость установления административной ответственности для государственных и муниципальных служащих за совершение ими коррупционных правонарушений. Делается вывод о том, что в настоящее время административная ответственность за коррупционные правонарушения установлена, по сути, всего в двух составах административных правонарушений.

Ключевые слова: административная ответственность, антикоррупционное законодательство, коррупция, коррупционные правонарушения, административная ответственность за коррупционные правонарушения.

Abstract: based on the results of the analysis of the current legislation and modern points of view on the development of administrative tort law and anti-corruption legislation, the authors reflect on the further prospects for their development. The attention is focused on the conceptual issues of administrative responsibility for corruption offenses. The need to establish administrative responsibility for state and municipal employees for committing corruption offenses is emphasized. It is concluded that administrative responsibility for corruption offenses is established, in fact, at the present time in only two compositions of administrative offenses.

Key words: administrative responsibility, anti-corruption legislation, corruption, corruption offenses, administrative responsibility for corruption offenses.

В российском законодательстве понятие «коррупция» раскрывается в ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»¹ (далее – Федеральный закон «О противодей-

213

¹ Под коррупцией понимается: а) злоупотребление служебным положением; дача взятки; получение взятки; злоупотребление полномочиями; коммерческий подкуп; 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 вышеуказанных деяний от имени или в интересах юридического лица.

ствии коррупции»). Понятие «коррупционное правонарушение» впервые было упомянуто в «Национальном плане противодействия коррупции»², утвержденном Указом Президента РФ от 31 июля 2008 г. № Пр-1568, как отдельное проявление коррупции, влекущее за собой дисциплинарную, административную, уголовную или иную³ ответственность. При этом само понятие «коррупционное правонарушение» не раскрывалось, но говорилось о видах юридической ответственности за совершение коррупционных правонарушений. В правовой литературе неоднократно обсуждался вопрос о введении административной ответственности государственных служащих за действия (бездействие), нарушающие права граждан⁴.

Первыми попытками законодателя ввести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) составы коррупционных административных правонарушений можно назвать ст. 5.39 КоАП РФ (неправомерный отказ в предоставлении информации), а также внесение в КоАП РФ Федеральным законом от 11 июля 2011 г. № 199-ФЗ ст. 5.59 (нарушение порядка рассмотрения обращений граждан). Федеральным законом от 3 декабря 2011 г. № 383-ФЗ КоАП РФ был дополнен ст. 5.63 (нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг).

Статья 5.59 КоАП РФ устанавливает административную ответственность за нарушение установленного законодательством РФ порядка рассмотрения обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, должностными лицами государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений и иных организаций, на которые возложено осуществление публично значимых функций. Данный порядок урегулирован Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»). Поскольку диспозиция ст. 5.59 КоАП РФ имеет бланкетный характер, административная ответственность наступает за разнообразные нарушения⁵ Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан

² Более поздние указы Президента РФ содержали конкретные указания подведомственным органам по вопросам борьбы с коррупцией (например: О Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы : указ Президента РФ от 1 апреля 2016 г. № 147 ; О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы : указ Президента РФ от 29 июня 2018 г. № 378. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71877694/>).

³ Под иной ответственностью может пониматься конституционно-правовая ответственность лиц, замещающих государственные (муниципальные) должности, на которых не распространяется законодательство о государственной (муниципальной) службе.

⁴ Понимание коррупции как злоупотребление служебным положением.

⁵ Так, решением Курского областного суда от 25 сентября 2019 г. № 21-226/2019 по делу № 21-226/2019 решение судьи Ленинского районного суда г. Курска от

Российской Федерации», в большинстве случаев это нарушения сроков рассмотрения обращений граждан⁶.

28 июня 2019 г. было оставлено без изменения, а протест первого заместителя прокурора Курской области Студеникина Н. В. – без удовлетворения.

Определением от 16 января 2019 г. Малышевой М. П. возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном ст. 6.3 КоАП РФ, в отношении салона ООО «Центр красоты и здоровья Махаон» и проведении административного расследования; назначена экспертиза на предмет установления предельно допустимых концентраций или ориентировочных безопасных уровней воздействия загрязняющих веществ (этанол, диоксид серы, углерода оксид, диоксид азота, формальдегид, хлор, метил ацетат, ацетон, изопропанол) в жилых помещениях <адрес>, проведение которой поручено ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Курской области»; направлены уведомления ООО «Центр красоты и здоровья Махаон» представителю Верютиной И. В. – Гладилину О. А. о проведении отбора проб атмосферного воздуха в <адрес> 21.01.2019 г. в 11 час. 00 мин. и обеспечении доступа в указанную квартиру. Постановлением от 23 января 2019 г. производство по делу об административном правонарушении прекращено ввиду отсутствия события административного правонарушения предусмотренного ст. 6.3 КоАП РФ, так как факты, послужившие основанием для возбуждения дела об административном правонарушении, в результате проведения административного расследования не подтвердились в связи с отсутствием доступа в квартиру заявителя. 26 марта 2019 г. прокуратурой Курской области получено заявление Гладилина О. А. о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 5.59 КоАП РФ в отношении специалиста-эксперта отдела санитарного надзора Управления Роспотребнадзора по Курской области Малышевой М. П., которая в нарушение ст. 29.6 и 29.9 КоАП РФ не рассмотрела его заявление от 26.12.2018 г., по существу доводов заявителя не приняла меры к устранению нарушений законодательства РФ, процессуальные решения по рассмотрению его заявления ему как заявителю не направила. Приведенные нарушения норм КоАП РФ, по мнению, составляют объективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.59 КоАП РФ. Порядок рассмотрения обращений граждан, установленный законодательством Российской Федерации изложен в Федеральном законе от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». В силу ст. 1 указанного федерального закона им регулируются правоотношения, связанные с реализацией гражданином Российской Федерации закрепленного за ним Конституцией РФ права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также устанавливается порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. При этом к таким обращениям не относятся процессуальные обращения, подлежащие разрешению в порядке, предусмотренном УПК РФ, КоАП РФ, КАС РФ и ГПК РФ. Как следует из материалов дела, обращение Гладилина О. А. от 26.12.2018 г. в Управление Роспотребнадзора по Курской области рассмотрено в порядке, установленном КоАП РФ, поэтому нормы Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» на указанное обращение не распространяются.

⁶ См., например: Постановление Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 27 сентября 2019 г. № 4А-422/2019 по делу № 4А-422/2019 ; постановление Верховного Суда Удмуртской Республики от 25 сентября 2019 г. № 4А-547/2019 по делу № 4А-547/2019.

«Чисто» коррупционными административными правонарушениями в КоАП РФ являются только два состава (внесены в КоАП РФ в рамках пакета антикоррупционных законов Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ) – ст. 19.28 КоАП РФ⁷ «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица», ст. 19.29 «Незаконное привлечение к трудовой деятельности государственного служащего (бывшего государственного служащего)». Количество административных правонарушений, квалифицируемых по ст. 19.29 КоАП РФ, было настолько велико, что Верховным Судом РФ 30 ноября 2016 г. был принят Обзор судебной практики по делам о привлечении к административной ответственности, предусмотренной ст. 19.29 КоАП РФ, а 28 ноября 2017 г. принято постановление Пленума «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел о привлечении к административной ответственности по ст. 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

Большинство ученых придерживается мнения, что реализация государственно-служебных правоотношений должна быть обеспечена прежде всего институтом дисциплинарной ответственности. Привлечение к административной ответственности государственных служащих не получило распространения в правоприменительной практике государственных органов, несмотря на последовательную позицию законодателя по внесению соответствующих составов административных правонарушений в Особенную часть КоАП РФ. За совершение административных правонарушений государственные служащие привлекаются к административной ответственности как должностные лица. В соответствии с изменениями и дополнениями, внесенными в КоАП РФ Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 160-ФЗ, на лиц, занимающих должности государствен-

⁷ В постановлении Ивановского областного суда от 30 августа 2019 г. № 4А-231/2019 по делу № 4А-231/2019 установлено, что из вступившего в законную силу приговора мирового судьи судебного участка № 1 Тейковского судебного района Ивановской области от 1 ноября 2018 г. следует, что ФИО4 как руководитель ОГКУ «Тейковское лесничество», передавая через третьих лиц взятку в виде иного имущества – колотых березовых дров, главному государственному инспектору отдела труда отдела государственного контроля за соблюдением законодательства об охране труда ГИТ в Ивановской области ФИОЗ, действовал как в своих собственных интересах, так и от имени и в интересах Учреждения с целью исключения возможных неблагоприятных последствий по результатам проведенной административным органом плановой выездной проверки: принятия должностным лицом ГИТ в Ивановской области ФИОЗ решения о привлечении ОГКУ «Тейковское лесничество» к административной ответственности по ч. 1 ст. 5.27, ч. 1 ст. 5.27.1 КоАП РФ с назначением наиболее мягкого наказания;

Решение Верховного Суда Республики Башкортостан (Республика Башкортостан) № 12-435/2019 33А-12-435/2019 от 19 августа 2019 г. по делу № 12-435/2019 о привлечении ООО «...» к административной ответственности по ст. 19.28;

Постановление Новгородского областного суда (Новгородская область) № 4А-206/2019 от 19 августа 2019 г. по делу № 4А-206/2019 о привлечении ООО «...» к административной ответственности по ст. 19.28.

ной гражданской службы распространено действие такого административного наказания, как дисквалификация. Как специальный субъект административного правонарушения государственный служащий представлен только в одном составе КоАП РФ – ст. 5.45 «Использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании, кампании референдума». Безусловно, следует расширить перечень таких составов административных правонарушений, переведя соответствующие латентные противоправные деяния из разряда дисциплинарных проступков в административные правонарушения.

Вторым направлением в мероприятиях по противодействию коррупции в сфере административной ответственности следует считать установление административной ответственности за коррупционные правонарушения в отношении юридических лиц. По мнению А. В. Федорова, в базовом российском законе «О противодействии коррупции» коррупция определяется через конкретные деяния физических лиц: «...констатируется, что субъектом коррупции, то есть субъектом коррупционного правонарушения, охватываемого законодательно закрепленным понятием «коррупция», может являться только физическое лицо»⁸.

В ст. 13.3 Федерального закона «О противодействии коррупции» на юридическое лицо (организацию) возлагаются антикоррупционные обязанности. Организации обязаны разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции, которые могут включать, в частности, определение подразделений или должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений; сотрудничество организации с правоохранительными органами; разработку и внедрение в практику стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы организации; принятие кодекса этики и служебного поведения работников организации; предотвращение и урегулирование конфликта интересов; недопущение составления неофициальной отчетности и использования поддельных документов. По мнению Ю. В. Трунцевского, перечень мер, изложенных в статье, является примерным, организации вправе самостоятельно избирать меры, направленные на противодействие коррупции⁹.

В ч. 1 и 2 ст. 14 Федерального закона «О противодействии коррупции» определено, что 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 РФ. Применение за коррупционное правонарушение

⁸ Федоров А. В. Антикоррупционная политика в отношении юридических лиц // Рос. следователь. 2019. № 6. С. 5.

⁹ См.: Трунцевский Ю. В. Соблюдение организациями требований законодательства о противодействии коррупции // Журнал рос. права. 2019. № 2.

мер ответственности к юридическому лицу не освобождает от ответственности за данное коррупционное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к уголовной или иной ответственности за коррупционное правонарушение физического лица не освобождает от ответственности за данное коррупционное правонарушение юридическое лицо.

В ч. 1 ст. 19.28 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за незаконные передачу, предложение или обещание от имени или в интересах юридического лица должностному лицу, лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранному должностному лицу либо должностному лицу публичной международной организации денег, ценных бумаг, иного имущества, оказание ему услуг имущественного характера, предоставление имущественных прав за совершение в интересах данного 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 ими служебным положением.

В определении Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. № 2360-О, которым было отказано в принятии к рассмотрению жалобы юридического лица на нарушение конституционных прав и свобод ст. 19.28 КоАП РФ, изложена позиция о том, что установление вины юридического лица в совершении административного правонарушения, в том числе определение того, имелась ли у него возможность не допустить факт получения должностным лицом незаконного вознаграждения от его имени, осуществляется в производстве по делу об административном правонарушении (п. 3 ст. 26.1 КоАП РФ).

В п. 5 примечания к ст. 19.28 КоАП РФ¹⁰ установлено, что юридическое лицо освобождается от административной ответственности за административное правонарушение, предусмотренное настоящей статьей, если оно способствовало выявлению данного правонарушения, проведению административного расследования и (или) выявлению, раскрытию и расследованию преступления, связанного с данным правонарушением, либо в отношении этого юридического лица имело место вымогательство.

Таким образом, основными направлениями деятельности по установлению административной ответственности в целях борьбы с коррупцией можно назвать установление административной ответственности для государственных и муниципальных служащих, за совершение ими коррупционных правонарушений, затрагивающих внешние отношения¹¹, дей-

¹⁰ Пункт 5 введен Федеральным законом от 3 августа 2018 г. № 298-ФЗ.

¹¹ Например, за разглашение или использование в целях, не связанных с гражданской службой, сведений, отнесенных в соответствии с федеральным законом к сведениям конфиденциального характера, или служебной информации, ставшими ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.

ствия (бездействие), нарушающие права граждан. Положительный опыт применения ст. 5.59, 5.63 КоАП РФ говорит об эффективности административной ответственности для борьбы с коррупционными правонарушениями государственных, муниципальных служащих именно в силу ее внеаппаратного, функционального характера.

Уральский государственный юридический университет (г. Екатеринбург)

Аникеенко Ю. Б., кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права

E-mail: avanik@e1.ru

Новоселова Н. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права

E-mail: n.novoselova@vpmail.ru

Ural State Law University

Anikeenko Yu. B., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Administrative Law Department

E-mail: avanik@e1.ru

Novoselova N. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Administrative Law Department

E-mail: n.novoselova@vpmail.ru