

**АДМИНИСТРАТИВНЫЕ КОРРУПЦИОННЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ:
ПОНЯТИЕ И ОСОБЕННОСТИ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ИХ
СОВЕРШЕНИЕ**

Алфёров С. Н.

Крымский Федеральный университет им. В.И. Вернадского

В статье актуализируется необходимость определения понятия административных правонарушений коррупционной направленности, а также установления особенностей административной ответственности за их совершение.

Приведены статистические данные, иллюстрирующие состояние противодействия коррупционным правонарушениям (преступлениям и административным правонарушениям). Отмечено существование негативных тенденций, связанных с ростом преступлений коррупционной направленности и низким уровнем взыскваемости административных штрафов по делам об административных коррупционных правонарушениях. С учетом анализа положений антикоррупционного законодательства, учебных и научных публикаций выделены: законодательные признаки правонарушений, связанных с коррупцией; особенности административной ответственности за коррупционные правонарушения; признаки и виды административных коррупционных правонарушений и др.

Сделан вывод о том, что в отсутствие официального перечня административных коррупционных правонарушений целесообразно относить к их числу лишь незаконное вознаграждение от имени юридического лица (ст. 19.28 КоАП), а к числу правонарушений, связанных с коррупцией – 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).

Ключевые слова: коррупция, коррупционное правонарушение, административное коррупционное правонарушение, административная ответственность.

В условиях развития негативных явлений в России, вызванных кризисными процессами мирового масштаба, актуализируется вопрос о необходимости минимизации воздействия коррупции на экономику, государственное управление и другие сферы общественной жизни. Повышение эффективности противодействия коррупции, ставшего частью государственной политики и приоритетом в деятельности органов публичной власти, сегодня, как никогда, важно для нейтрализации влияния на процессы реформирования отраслей экономики, получающих государственную поддержку, обеспечивающих реализацию социально-значимых проектов, финансирование программ развития нашей страны в ближайшей и отдаленной перспективе.

На одной из пресс-конференций В. Путин указал, что «...борьба с коррупцией – чрезвычайно важная вещь, мы уделяем ей большое внимание, придаем большое значение и будем делать все для искоренения коррупции в самом широком смысле этого слова» [1].

С учётом комплекса проводимых в Российской Федерации реформ, борьба к коррупционными правонарушениями, как административно-наказуемыми, так и преступными, осуществляется на принципах активности государственных и общественных институций в выявлении факторов, порождающих возникновение коррупционной ситуации, оперативного пресечения коррупционных деяний, безусловного привлечения к юридической ответственности лиц, виновных в их совершении,

а также исключения для коррупционеров возможности пользоваться незаконно полученными средствами.

Солидаризуясь с международным сообществом, Россия обеспечила криминализацию основных противоправных деяний, связанных с коррупцией, закрепив их основные виды в уголовном законодательстве, а в Кодексе об административных правонарушениях Российской Федерации (далее КоАП РФ – ответственность юридических лиц за совершение актов коррупции (ст. 19.28 КоАП РФ).

Несмотря на масштабность антикоррупционной деятельности правоохранительных органов, широкое привлечение к ней институтов гражданского общества и инструментов цифровизации экономических процессов, необходимо отметить существование негативных тенденций, связанных с ростом преступлений коррупционной направленности и низким уровнем взыскиваемости административных штрафов по делам об административных коррупционных правонарушениях.

Например, статистика Генеральной прокуратуры России за 2019-2021 гг. показывает, что число преступлений коррупционной направленности выросло с 30 991 в 2019 году до 35 051 в 2021 году (+ 12,6%, а по сравнению с 2020 годом – на 13,8 %). Более половины из них составляют факты взяточничества (18,6 тыс.), число которых возросло на четверть. Еще около 12 тыс. приходится на другие должностные преступления, предусмотренные гл. 30 УК РФ. В каждом третьем случае размер взятки не превышал 10 тыс. рублей (+33,3 %, 7 тыс.). Материальный ущерб, причиненный преступлениями данного вида, в 2021 году составил 63 921 292 тыс. руб. (+9,7%); сумма возмещенного материального ущерба увеличилась по сравнению с 2020 г. на 37,1% и составила 21 865 250 тыс. руб. [2]

Что касается административных коррупционных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена частями 1-3 статьи 19.27 КоАП РФ «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица», то, по данным судебной статистики, за аналогичный период административному наказанию за их совершение подверглось: в 2019 и 2020 г. – 345; 2021 г. – 370 юридических лиц (+7,8 %). Основным видом административного наказания во всех случаях выступал административный штраф, сумма которого составляла в 2019 г. – 566 244 764 руб. (уплачено – 121 466 666 руб.; – 78,55%); в 2020 г. – 471 808 556 руб. (уплачено – 121 069 223 руб.; – 74,4%); в 2021 г. – 486 146 350 руб. (уплачено – 189 335 250 руб.; – 61,1%) [3]. Общая «недополученная» государством сумма штрафов – 1 092 328 531, что составляет, к примеру, около 10% размера годового бюджета Еврейской АО на 2020 г. и плановый период 2021-2022 г. [4].

Приведенные выше данные, а также анализ других результатов правоприменения свидетельствуют, что имеющийся арсенал административной ответственности используется еще недостаточно. В первую очередь, это проявляется в отсутствии группы самостоятельных норм, устанавливающих ответственность за коррупционные административные правонарушения, положений об усиленной административной ответственности представителей государственных служащих и других лиц выполняющих государственные и публичные функции, неэффективном функционировании механизма принудительного взыскания административных штрафов в отношении юридических лиц (например, арест имущества в целях обеспечения исполнения постановления о назначении административного наказания по ст. 19.28 КоАП

РФ в 2021 г. применялся 209 раз (административное наказание было назначено 370 лицам) и др.

Целью данной публикации является изучение и характеристика административных правонарушений коррупционной направленности с позиций их особенностей и конструкции понятия.

Достижение данной цели предусматривает: уяснение легального понятия коррупционного правонарушения и его признаков, закреплённых в действующем законодательстве; анализ норм КоАП РФ, содержащих признаки коррупционных противоправных деяний; формулирование на основе выявленных признаков понятия «административные правонарушения коррупционной направленности».

Следует отметить, что в современной административно-правовой науке существует достаточное число исследований, посвящённых антикоррупционной проблематике. Так, изучению коррупции в системе государственной службы, административно-правового механизма противодействия этому негативному явлению, юридической ответственности за коррупционные деяния уделяли внимание А.Б. Артемьев, В.В. Астанин, Г.В. Вершицкая, Б.В. Волженкин, А.И. Долгова, Д.Г. Заброда, С.К. Илий, Э.Р. Исламова, А.С. Квитчук, А.В. Куракин, Д.К. Нечевин, К.В. Севрюгин, Т.Я. Хабриева, А.А. Шевелевич и ряд других авторов.

Базируясь на существующих подходах к пониманию правовой природы коррупции и её проявлений, рассмотрение особенностей административных правонарушений коррупционной направленности целесообразно проводить, исходя из нормативного закрепления этой категории.

Так, Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» содержит легальное понятие коррупции. Определение коррупции в нескольких вариантах даёт ст. 1 данного Закона:

1) злоупотребление служебным положением либо полномочиями, дача либо получение взятки, коммерческий подкуп либо другое 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;

2) совершение деяний, указанных выше, от имени или в интересах юридического лица [5].

Буквально толкование этой нормы показывает, что законодатель:

а) назвал ряд коррупционных правонарушений, за совершение которых действующим законодательством предусмотрена уголовная ответственность: злоупотребление служебным положением либо полномочиями, дача либо получение взятки, коммерческий подкуп;

б) определил признаки противоправных деяний, которые могут быть расценены и как преступления, и как правонарушения, за которые предусмотрены другие виды юридической ответственности;

в) выделил в самостоятельную группу коррупционные деяния, совершенные от имени или в интересах юридического лица, не обозначив вид ответственности, который наступает за их совершение.

В свою очередь, в юриспруденции коррупционные правонарушения в зависимости от вида юридической ответственности подразделяются на:

а) коррупционные преступления;

б) иные коррупционные правонарушения: коррупционные гражданско-правовые деликты, коррупционные дисциплинарные проступки, коррупционные административные правонарушения.

По нашему мнению, к особенностям административной ответственности за коррупционные правонарушения следует относить:

а) введение сигнальных аспектов предупреждения совершения деяний, влекущих административную ответственность за коррупционные правонарушения, путем внесения нарушителя в Единый государственный реестр лиц, совершивших коррупционные или связанные с коррупцией правонарушения);

б) особое основание инициации: юридический состав коррупционного правонарушения, связанного с коррупцией;

в) четко выраженные родовой (государственный порядок и установленный порядок управления) и непосредственный (нормальная деятельность лиц, которые выполняют функции государства) объекты посягательства;

г) формальный состав таких правонарушений;

д) специальный субъект (физическое лицо, которое, как правило, достигло восемнадцатилетнего возраста, и которое в соответствии с действующим законодательством выполняет ряд специфических функций государства или местного самоуправления, приравнивается к ним, постоянно или временно выполняет организационно-распорядительные или административно хозяйственные обязанности в юридических лицах, или другие лица, в случае предоставления ими определенным выше лицам неправомерной выгоды);

е) вина только в форме прямого умысла;

ж) более жесткие, в сравнении с другими составами административных правонарушений и некоторыми уголовными наказаниями, санкции;

з) существование наряду с административной ответственностью дисциплинарной (освобождение от должности или иное отстранение от выполнения функций государства), а также иных правовых запретов и ограничений, установленных антикоррупционным законодательством, в том числе и связанных с привлечением к административной ответственности [6].

Раскрывая общее понимание коррупционного правонарушения, отметим диалектическую связь частного и общего понятий, вида («коррупционное правонарушение») и рода («правонарушение»).

В связи с этим, деяние признается административным коррупционным правонарушением, если оно: является умышленным; содержит признаки коррупции; совершено определенным субъектом – лицом, имеющим соответствующий статус; за него законом не установлена другая, кроме административной, юридическая ответственность.

Необходимо указать, что в административно-правовой доктрине отсутствует единый подход в отношении содержания понятия «коррупционные административные правонарушения», не выработаны четкие критерии отнесения административных правонарушений к коррупционным.

Так, Э.Р. Исламова, используя категорию «административное коррупционное правонарушение», характеризуют её как «...нарушения требований законодательства о противодействии коррупции, ответственность за которые установлена КоАП РФ» [7].

Ростовцева Ю.В., Квитчук А.С., Хмара А.М. оперируют термином «административные правонарушения коррупционного характера», считая, что они представляют собой противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, содержащее признаки коррупции и влекущее причинение вреда интересам личности и государству, за совершение которого предусмотрена административная ответственность [8-9].

Г.В. Вершицкая и С.К. Илий полагают, что целесообразно определить круг «административных правонарушений коррупционной направленности», под которыми понимается «...действие (бездействие) физического или юридического лица, совершенное умышленно либо по неосторожности как с использованием своего служебного положения, так и с отступлением от своих прямых прав и обязанностей» [10-11].

Обобщая доктринальные позиции по данному вопросу, необходимо поддержать мнение тех учёных-административистов, которые обращают внимание на необходимость применения термина «административные коррупционные правонарушения», т.е. обладающие признаками коррупции правонарушения, ответственность за которые установлена КоАП РФ.

В связи тем, что КоАП РФ содержит лишь одно «коррупционное административное правонарушение», предусмотренное ст. 19.28 КоАП, то предлагаем его следующее понятие – это деяние (действие или бездействие) юридического лица либо его должностного лица, состоящее в нарушении установленного порядка реализации интересов юридического лица путем передачи, предложения или обещания лицам, указанным в ст. 19.28 КоАП РФ, незаконного вознаграждения.

Исходя из содержания ст. 19.28 КоАП РФ, можно выделить и другие виды административных коррупционных правонарушений юридических лиц в зависимости от:

- 1) характера противоправного поведения субъекта: действие, бездействие;
- 2) предмета незаконного вознаграждения: деньги, ценные бумаги, иное имущество, услуги имущественного характера, имущественные права;
- 3) размера, на который посягают вышеназванные деяния: действия, совершенные в крупном размере; действия, совершенные в особо крупном размере;
- 4) субъектов, в интересах которых совершаются такие действия: должностных лиц; лиц, выполняющих управленческие функции в коммерческой или иной организации; иностранных должностных лиц; действия, должностного лица публичной международной организации.

Что касается «административных правонарушений коррупционной направленности», то для них присущи отдельные признаки коррупции, такие, как:

- принадлежность субъекта противоправного деяния к категории лиц, подпадающих под действие антикоррупционного законодательства;
- совершение противоправного деяния, связанного с незаконным использованием финансов, имущества, других ресурсов, принадлежащих государству, органом местного самоуправления и др.;
- использование служебного или публичного статуса для получения личной выгоды;

- совершения в сфере публичных отношений (выборов, государственных закупок, расходования средств государственного бюджета, лицензионно-разрешительной деятельности и т.д.).

Думается, что к числу таких правонарушений, в соответствии с указанными признаками, могут быть отнесены административно наказуемые деяния, закреплённые в КоАП РФ: гл. 5 (ст. 5.16–5.20, 5.45–5.48, 5.50, 5.52); гл. 7 (ст. 7.27, 7.31, 7.31.1); гл. 14 (ст. 14.25), гл. 15 (ст. 15.14, 15.21); гл. 19 (ст. 19.8.1, ст.19.9, ст. 19.28, ст. 19.29).

Таким образом, в научной литературе сложилось два подхода к определению круга административных правонарушений коррупционной направленности.

Первый, узкий, включающий в себя исключительно правонарушения, имеющие нормативно закреплённые признаки коррупции (ст. 19.28 КоАП РФ). Основным аргументом в пользу первого подхода является существующая законодательная конструкция диспозиции данного правонарушения.

Широкий подход – соответственно увеличивает число таких составов за счет наличия у ряда правонарушений одного или нескольких признаков коррупции. Использование этого подхода направлено на: усовершенствование статистического учёта противоправных деяний, связанных с коррупцией, возможную систематизацию групп правонарушений, объединённых едиными объектами или субъектами; распространения антикоррупционных запретов или ограничений на другие административные правонарушения, имеющие признаки коррупции и др.

Обобщая изложенное, необходимо сделать вывод о том, что при отсутствии официального перечня административных коррупционных правонарушений целесообразно относить к их числу лишь незаконное вознаграждение от имени юридического лица (ст. 19.28 КоАП РФ), а к числу правонарушений, связанных с коррупцией – 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).

Отнесение иных составов административных правонарушений к числу коррупционных, является условным, однако может быть учтено при организации профилактики коррупции в различных отраслях государственной деятельности и экономики, проведении научных исследований, а также антикоррупционного просвещения.

Список литературы:

1. Путин: борьба с коррупцией не должна использоваться как инструмент политической борьбы (20.08.2021) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://tass.ru/politika/12181413?utm_source=google.com&utm_medium=organic&utm_campaign=google.com&utm_referrer=google.com (дата обращения 12.07.2022).
2. Состояние преступности в России (январь декабрь 2021 года): статистический сборник. – М., Генеральная прокуратура, 2022, 64 с.
3. Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях за 12 месяцев 2019, 2020, 2021 гг.: форма № 1-АП [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5671> (дата обращения 12.07.2022).
4. Бюджеты субъектов РФ в цифрах [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://bujet.ru/article/396309.php/> (дата обращения 12.07.2022).
5. Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс» (дата обращения: 09.07.2022 г.).
6. Алфёров С.Н. Особенности административно-правовой ответственности за коррупционные правонарушения / С. Н. Алфёров // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 9–14 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11acmzkr.pdf>. (дата обращения 12.07.2022).
7. Исламова Э.Р. Участие прокурора в производстве по делам об административных коррупционных

правонарушениях: учебное пособие, Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры РФ, 2015, С. 5.

8. Ростовцева Ю.В. Административная ответственность за коррупционные правонарушения в системе государственной службы // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2012. - № 3. - С. 47-52.
9. Квитчук А.С., Хмара А.М. Административная ответственность за коррупционные правонарушения // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. - 2004. - № 2 (62). - С. 60.
10. Вершицкая Г.В. Особенности правовой квалификации коррупционных правонарушений // Вестник Поволжского института управления. - 2017. - Том 17. - № 1. - С. 20.
11. Илий С.К. Административные правонарушения коррупционной направленности // Административное и муниципальное право. - 2015. - № 5. - С. 460-468.

Alferov S.N. Administrative corruption offenses: the concept and features of responsibility for their commitment // Scientific notes of V. I. Vernadsky crimean federal university. Juridical science. - 2022. - Т. 8 (74). № 3. - P. 95-101.

The article updates the need to define the concept of administrative offenses of a corruption orientation, as well as to establish the features of administrative responsibility for their commission.

Statistical data illustrating the state of counteraction to corruption offenses (crimes and administrative offenses) are given. It is noted that there are negative trends associated with the growth of corruption-related crimes and the low level of collection of administrative fines in cases of administrative corruption offenses.

Taking into account the analysis of the provisions of anti-corruption legislation, educational and scientific publications, the following are highlighted: legislative signs of offenses related to corruption; features of administrative responsibility for corruption offenses; signs and types of administrative corruption offenses, etc.

It is concluded that in the absence of an official list of administrative corruption offenses, it is advisable to include only illegal remuneration on behalf of a legal entity (Article 19.28 of the Code of Administrative Offenses), and illegal involvement in labor activity or work or the provision of services by a state or municipal employee or a former state or municipal employee (Article 19.29 of the Code of Administrative Offenses).

Keywords: corruption, corruption offense, administrative corruption offense, administrative responsibility

Spisok literatury:

1. Putin: bor'ba s korrupciej ne dolzhna ispol'zovat'sya kak instrument politicheskoy bor'by (20.08.2021) [Elektronnyj resurs]. - Rezhim dostupa: https://tass.ru/politika/12181413?utm_source=google.com&utm_medium=organic&utm_campaign=google.com&utm_referrer=google.com (data obrashcheniya 12.07.2022).
2. Sostoyanie prestupnosti v Rossii (yanvar' dekabr' 2021 goda): statisticheskij sbornik. - M., General'naya prokuratura, 2022, 64 s.
3. Otchet o rabote sudov obshchej yurisdikcii po rassmotreniyu del ob administrativnyh pravonarusheniyah za 12 mesyacev 2019, 2020, 2021 gg.: forma № 1-AP [Elektronnyj resurs]. - Rezhim dostupa: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5671> (data obrashcheniya 12.07.2022).
4. Byudzhety sub"ektov RF v cifrah [Elektronnyj resurs]. - Rezhim dostupa: <https://bujet.ru/article/396309.php/> (data obrashcheniya 12.07.2022).
5. Federal'nyj zakon «O protivodejstvii korrupcii» ot 25.12.2008 № 273-FZ [Elektronnyj resurs]. - Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tant-Plyus» (data obrashcheniya: 09.07.2022 g.).
6. Alforyov S.N. Osobennosti administrativno-pravovoj otvetstvennosti za korrupcionnye pravonarusheniya / S. N. Alforyov // Forum prava. - 2011. - № 4. - S. 9-14 [Elektronnyj resurs]. - Rezhim dostupa: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11acmzpk.pdf>. (data obrashcheniya 12.07.2022).
7. Islamova E.R. Uchastie prokurora v proizvodstve po delam ob administrativnyh korrupcionnyh pravonarusheniyah: uchebnoe posobie, Sankt-Peterburg: Sankt-Peterburgskij yuridicheskij institut (filial) Akademii General'noj prokuratury RF, 2015, S.5.
8. Rostovceva YU.V. Administrativnaya otvetstvennost' za korrupcionnye pravonarusheniya v sisteme gosudarstvennoj sluzhby // Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. - 2012. - № 3. - S. 47-52.
9. Kvitchuk A.S., Hmara A.M. Administrativnaya otvetstvennost' za korrupcionnye pravonarusheniya // Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii. - 2004. - № 2 (62). - S. 60.
10. Vershickaya G.V. Osobennosti pravovoj kvalifikacii korrupcionnyh pravonarushenij // Vestnik Povolzhskogo instituta upravleniya. - 2017. - Том 17. - № 1. - S.20.
11. Ilij S.K. Administrativnye pravonarusheniya korrupcionnoj napravlenosti // Administrativnoe i municipal'noe pravo. - 2015. - № 5. - S. 460-468.