

УДК 342.95

DOI: 10.34670/AR.2022.95.41.056

Актуальные вопросы деятельности органов прокуратуры по предупреждению коррупционных правонарушений посредством выявления признаков отдельных составов административных правонарушений

Васильева Анастасия Валерьевна

И.о. заведующего кафедрой гражданско-правовых дисциплин,
Дальневосточный юридический институт (филиал)
Университета прокуратуры Российской Федерации,
690091, Российская Федерация, Владивосток, ул. Суханова, 8;
e-mail: avd.anastasya93@mail.ru

Демченко Василий Александрович

и.о. заведующего кафедрой уголовно-правовых дисциплин,
Дальневосточный юридический институт (филиал)
Университета прокуратуры Российской Федерации,
690091, Российская Федерация, Владивосток, ул. Суханова, 8;
e-mail: vasiliy.demchenko.1996@mail.ru

Аннотация

В данной статье авторами рассматриваются отдельные аспекты проводимой органами прокуратуры Российской Федерации деятельности по предупреждению коррупционных нарушений посредством выявления признаков отдельных составов административных правонарушений. Соответствующий теоретико-правовой анализ проводится на примере статьи 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Авторы приходят к выводу о необходимости точечной корректировки профильного законодательства в рассматриваемой сфере общественных отношений. Дается оценка сложившейся судебной практики по привлечению виновных лиц к административной ответственности по названной норме. Предлагаются конкретные меры, способствующие активизации прокурорского надзора по выявлению рассматриваемой группы административных правонарушений.

Для цитирования в научных исследованиях

Васильева А.В., Демченко В.А. Актуальные вопросы деятельности органов прокуратуры по предупреждению коррупционных правонарушений посредством выявления признаков отдельных составов административных правонарушений // Вопросы российского и международного права. 2022. Том 12. № 5А. С. 359-366. DOI: 10.34670/AR.2022.95.41.056

Ключевые слова

Коррупционные правонарушения, административная ответственность, административное правонарушение, прокурорский надзор.

Введение

В современных нестабильных социально-экономических условиях развития России и дружественных ей государств, а также ужесточения санкционной политики отечественная экономика столкнулась с глобальными вызовами. В неменьшей степени (относительно проводимой странами Запада экономической блокады нашего государства) подрыву финансового баланса способствуют различного рода коррупционные проявления. В этом контексте на законодательном уровне огромное значение в предупреждении коррупционных правонарушений отведено органам прокуратуры Российской Федерации. Именно прокуратура, по сути, обладает неограниченными возможностями по выявлению коррупционных нарушений и привлечению виновных в их совершении лиц к установленной законом ответственности.

Появляющиеся с развитием общественных отношений новые способы совершения коррупционных нарушений обоснованно требуют совершенствования методики прокурорского надзора в данной сфере. В рамках настоящей статьи представляется интересным рассмотреть некоторые вопросы выявления прокурорами административных правонарушений, связанных с незаконным привлечением к трудовой деятельности либо выполнению работ (оказанию услуг) государственного или муниципального служащего либо бывшего государственного или муниципального служащего (статья 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, далее – КоАП РФ).

Основная часть

Законодателем статьей 12 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Закон № 273-ФЗ) на бывших государственных и муниципальных служащих возложена обязанность в течение двух лет после увольнения сообщать о своем прежнем статусе новому работодателю. Правовым последствием неисполнения приведенной обязанности выступает расторжение трудового или гражданско-правового договора с данным гражданином – бывшим государственным или муниципальным служащим. При этом работодатель, в свою очередь, обязан проинформировать орган (организацию), в которой ранее такой гражданин проходил государственную или муниципальную службу, о факте его трудоустройства. Нарушение указанных требований может свидетельствовать о наличии признаков административного правонарушения, предусмотренного статьей 19.29 КоАП РФ [Постановление Правительства РФ от 21.01.2015 № 29, 2015].

В связи с этим нельзя согласиться с высказыванием о том, что законодательство не обязывает работника при трудоустройстве сообщать работодателю информацию о факте работы на государственной или муниципальной службе, поскольку предыдущее место работы подлежит отражению в трудовой книжке, в которую должна быть внесена соответствующая запись при заключении трудового договора [Литучая, 2017, 85].

Проанализировав содержание статьи 12 Закона № 273-ФЗ, а также статьи 19.29 КоАП РФ, можно прийти к выводу о том, что объективную сторону состава рассматриваемого административного правонарушения образуют следующие действия:

- ненаправление работодателем уведомления о заключении трудового или гражданско-правового договора с бывшим государственным или муниципальным служащим по последнему месту его службы;

- нарушение десятидневного срока уведомления представителя работодателя бывшего государственного или муниципального служащего;
- иные случаи невыполнения требований Закона № 273-ФЗ, например заключение трудового договора без получения согласия комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов.

При проверке государственного или муниципального органа, после получения информации об уволенных работниках, прокурору следует направить соответствующие запросы в подразделения Пенсионного фонда Российской Федерации или в налоговые органы об организациях, которые выступают налоговыми агентами в отношении указанных граждан, для установления их нового места работы либо службы [Козлова, 2012, 40].

Кроме того, в целях выявления административных правонарушений, предусмотренных статьей 19.29 КоАП РФ, прокурорами должны анализироваться такие источники информации, как обращения граждан и организаций; материалы прокурорских проверок в иных сферах; сообщения, полученные из средств массовой информации; сведения, полученные в ходе проверок контролирующими органами; информация, полученная из кадровых подразделений правоохранительных органов; приказы о назначении на должности государственных и муниципальных служащих, об увольнении с государственной (муниципальной) службы, о привлечении к дисциплинарной ответственности и другие.

Для получения сведений о наличии в действиях работодателя признаков состава административного правонарушения, предусмотренного статьей 19.29 КоАП РФ, прокурорским работникам необходимо:

- организовать своевременное поступление информации об увольнении государственных (муниципальных) служащих, замещавших должности, включенные в соответствующие перечни;
- устанавливать, включена ли должность государственного (муниципального) служащего в соответствующий перечень должностей, утвержденный федеральными государственными органами либо органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления;
- получать в органах государственной власти и органах местного самоуправления путем истребования необходимых сведений соответствующую информацию об исполнении работодателями либо заказчиками работ (услуг) бывшего государственного или муниципального служащего требований Закона № 273-ФЗ в части направления уведомления по последнему месту его службы;
- проверять информацию об исполнении бывшими служащими требований о получении согласия на замещение должностей в коммерческих и некоммерческих организациях;
- устанавливать, была ли возложена обязанность на конкретное должностное лицо по уведомлению в десятидневный срок представителя работодателя бывшего государственного (муниципального) служащего;
- получать у организаций копии трудовых договоров, заключенных с бывшими государственными (муниципальными) служащими, а также объяснения о причинах ненаправления соответствующих уведомлений бывшим работодателям.

Согласимся с позицией Э.Р. Исламовой, полагающей, что осуществление плановых мероприятий путем направления прокурором запросов о представлении списков уволенных

сотрудников органов государственной и муниципальной власти в условиях несопоставимо большего по сравнению со штатом прокуратуры количества государственных и муниципальных служащих объективно не позволяет обеспечить стопроцентный охват всей динамики интересующих нас процессов [Исламова, 2015, 50]. В этой связи представляется, что при выявлении административных правонарушений анализируемой категории прокурорам необходимо проявлять инициативу и настойчивость при проведении проверок, наладить действенное взаимодействие с контрольно-надзорными органами, обеспечить деловой контакт с иными прокурорскими работниками, осуществляющими надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия.

В целях унификации и единообразия подходов к осуществлению деятельности органами прокуратуры по выявлению административных правонарушений, предусмотренных статьей 19.29 КоАП РФ, прокурорам, как представляется, необходимо на постоянной основе осуществлять:

- проведение межведомственных совещаний, которые направлены на повышение эффективности работы правоохранительных и иных государственных и муниципальных органов в названной сфере;
- организацию и проведение учебных мероприятий для правоохранительных и контролирующих органов (например, проведение круглых столов, семинаров, вебинаров, лекций и др.) в целях разъяснения требований антикоррупционного законодательства, предупреждения совершения коррупционных правонарушений;
- проведение оперативных совещаний по конкретным правоприменительным материалам (проверок сообщений о преступлениях, уголовных дел, надзорных производств).

Важно отметить, что указанная категория административных коррупционных правонарушений выявляется прокурорами не только при проведении проверок исполнения законов о противодействии коррупции либо законодательства о государственной или муниципальной службе, но и в иных сферах. Например, в ходе проведения прокурорской проверки исполнения природоохранного законодательства было выявлено, что руководителем одной из организаций является бывший начальник подразделения ГУМВД по Челябинской области, однако новым работодателем в органы внутренних дел уведомление о его трудоустройстве не направлялось [Илий, 2016, 30].

Предусмотренная частью 1 статьи 12 Закона № 273-ФЗ обязанность работодателя возникает при заключении с бывшим государственным или муниципальным служащим трудового договора вне зависимости от размера предусмотренной им заработной платы, а гражданско-правового договора – если стоимость выполняемых работ (оказываемых услуг) по такому договору (договорам) превышает сто тысяч рублей в месяц.

Как отмечает С.Е. Чаннов, «установленная в сто тысяч рублей сумма гражданско-правового договора, заключаемого с бывшим государственным или муниципальным служащим, является чрезмерно высокой и более правильным было бы отказаться от нее, как это предусмотрено частью 3.1 статьи 17 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации"». Данное предложение видится вполне обоснованным, поскольку для трудовой деятельности в аналогичной ситуации никакой уровень заработной платы не установлен [Чаннов, 2015, 59].

Не стоит забывать и о том, что привлечение к административной ответственности не должно ставиться в зависимость от того, выполняет ли бывший государственный служащий обязанности, связанные с его предыдущей службой, или нет.

Например, постановлением мирового судьи судебного участка № 5 Димитровградского судебного района Ульяновской области от 14 апреля 2017 года общество с ограниченной ответственностью привлечено к административной ответственности по статье 19.29 КоАП РФ.

В обосновании апелляционной жалобы директор организации указал, что должностные обязанности В. по месту новой работы полностью отличались от тех, которые он выполнял в должности главы администрации поселения муниципального образования, что исключает возможность возникновения коррупционных связей.

Указанные доводы о том, что общество с ограниченной ответственностью необоснованно было привлечено к административной ответственности, так как должностные обязанности В. по месту новой работы полностью отличались от тех, которые он выполнял в должности главы администрации поселения муниципального образования, суд апелляционной инстанции счел несостоятельными и противоречащими законодательству в сфере противодействия коррупции [Постановление Ульяновского областного суда от 17.08.2017 по делу № 4А-320/2017, www].

Согласно правовой позиции высшей судебной инстанции, работодатель (наниматель) в десятидневный срок обязан уведомить о заключении договора с бывшим государственным (муниципальным) служащим только по последнему месту службы, при этом такая обязанность не возникает в случае, когда бывший служащий трудоустраивается на должность в государственном (муниципальном) органе либо государственном (муниципальном) казенном учреждении [Обзор судебной практики..., 2017].

В отдельных случаях на практике возникают трудности, связанные с установлением того, была ли у работодателя при трудоустройстве бывшего государственного служащего обязанность в десятидневный срок уведомлять представителя работодателя по последнему месту службы.

Например, постановлением мирового судьи судебного участка № 410 Мещанского района г. Москвы от 29.08.2016 ГУП «Московский метрополитен» признано виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного статьей 19.29 КоАП РФ.

Рассмотрев в кассационном порядке данное дело, Верховный Суд указал, что, согласно положениям учредительного документа ГУП «Московский метрополитен», указанное предприятие являлось коммерческой организацией. Целями и предметом деятельности предприятия являются оказание услуг по перевозке пассажиров в целях удовлетворения потребностей г. Москвы в пассажирских перевозках и получения прибыли. При таких обстоятельствах исполнение А. должностных обязанностей в ГУП связано с коррупционными рисками и могло повлечь коллизию публичных и частных интересов с прежней занимаемой ею должностью в органах внутренних дел, в связи с чем действия работодателя образует объективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного статьей 19.29 КоАП РФ [Постановление Московского городского суда от 14.07.2017 № 4а-3031/2017, www].

Вместе с тем необходимо учитывать, что при переходе с государственной или муниципальной службы на должность в государственном или муниципальном казенном учреждении или фонде коррупционные риски не возникают.

Так, отменяя решения нижестоящих судов о привлечении регионального фонда к административной ответственности по статье 19.29 КоАП РФ, Верховный Суд Российской Федерации указал, что предметом деятельности фонда является организация и проведение мероприятий, которые направлены на обеспечение деятельности региональной системы капитального ремонта многоквартирных домов и реализацию программ (планов)

реформирования жилищно-коммунального комплекса области. Кроме того, фонд является исполнителем иных государственных программ, утвержденных постановлениями Правительства области.

Изложенное свидетельствует о том, что исполнение должностных обязанностей в юридическом отделе фонда – должности, на которую принята К., не связано с коррупционными рисками и не может повлечь возникновение коллизии публичных и частных интересов с прежней занимаемой указанным лицом должностью государственной гражданской службы [Постановление Верховного Суда..., СПС «КонсультантПлюс»].

Таким образом, можно сделать вывод о необходимости внесения изменений в действующую редакцию статьи 12 Закона № 273-ФЗ, указав на отсутствие необходимости у работодателя уведомлять в десятидневный срок представителя работодателя бывшего государственного (муниципального) служащего, в случае если последний перешел с государственной или муниципальной службы на должность в некоммерческой организации, осуществляющей отдельные функции в сфере государственного управления (государственные и муниципальные фонды и учреждения), поскольку в данном случае коррупционные риски не возникают.

Заключение

Проведенный анализ позволяет утверждать, что выявление прокурором административных правонарушений, ответственность за которые установлена статьей 19.29 КоАП РФ, является неотъемлемым элементом деятельности органов прокуратуры по привлечению к административной ответственности за коррупционные правонарушения. Законом именно на прокурора возложена обязанность по возбуждению дел об административных правонарушениях по данной статье, поэтому он должен организовать свою работу на данном направлении таким образом, чтобы обеспечить их своевременное выявление и поступление информации, содержащей сведения о наличии признаков состава административного правонарушения, предусмотренного статьей 19.29 КоАП РФ. От эффективности и реального достижения целей деятельности органов прокуратуры в рассматриваемой сфере во многом зависит финансово-экономическая стабильность России, что дает почву для достойной жизни граждан, дальнейшего укрепления общества и государства.

Библиография

1. Илий С.К. Деятельность органов прокуратуры Российской Федерации по административному преследованию физических и юридических лиц за совершение коррупционных правонарушений // Актуальные проблемы экономики и права. 2016. № 4. С. 27-44.
2. Исламова Э.Р. Участие прокурора в производстве по делам об административных коррупционных правонарушениях. СПб.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2015. 64 с.
3. Козлов Т.Л. Выявление нарушений законодательства о противодействии коррупции средствами прокурорского надзора. М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2012. 108 с.
4. Литучая С.Е. К вопросу об административной ответственности за неисполнение законодательства о противодействии коррупции // Административное право и процесс. 2017. № 15. С. 85-86.
5. Об утверждении Правил сообщения работодателем о 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: постановление Правительства РФ от 21.01.2015 № 29 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 4. Ст. 668.
6. Обзор судебной практики по делам о привлечении к административной ответственности, предусмотренной статьей 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.11.2016 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2017. № 4.

7. Постановление Верховного Суда РФ от 21.04.2017 № 45-АД17-11 // СПС «КонсультантПлюс».
8. Постановление Московского городского суда от 14.07.2017 № 4а-3031/2017 // СПС «КонсультантПлюс».
9. Постановление Ульяновского областного суда от 17.08.2017 по делу № 4А-320/2017 // СПС «КонсультантПлюс».
10. Чаннов С.Е. Уведомление о приеме на работу бывшего государственного (муниципального служащего) // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 12. С. 52-59.

Topical issues of the activities of the prosecutor's office for the prevention of corruption offenses by identifying signs of certain elements of administrative offenses

Anastasiya V. Vasil'eva

Acting Head of the Department of civil law disciplines,
Far Eastern Law Institute (branch)
of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation,
690091, 8 Sukhanova st., Vladivostok, Russian Federation;
e-mail: avd.anastasya93@mail.ru

Vasilii A. Demchenko

Acting Head of the Department of criminal law disciplines,
Far Eastern Law Institute (branch)
of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation,
690091, 8 Sukhanova st., Vladivostok, Russian Federation;
e-mail: vasiliiy.demchenko.1996@mail.ru

Abstract

The authors of this article consider certain aspects of the activities carried out by the Prosecutor's Office of the Russian Federation to prevent corruption violations by identifying signs of certain elements of administrative offenses. The corresponding theoretical and legal analysis is carried out by the authors on the example of Article 19.29 of the Code of Administrative Offences of the Russian Federation. The authors come to the conclusion that there is a need for a point adjustment of the profile legislation in the sphere of public relations under consideration. The assessment of the established judicial practice on bringing the perpetrators to administrative responsibility under the said norm is given. Specific measures are proposed to promote the activation of prosecutorial supervision to identify the group of administrative offenses under consideration.

For citation

Vasil'eva A.V., Demchenko V.A. (2022) Aktual'nye voprosy deyatelnosti organov prokuratury po preduprezhdeniyu korruptsionnykh pravonarushenii posredstvom vyyavleniya priznakov otdel'nykh sostavov administrativnykh pravonarushenii [Topical issues of the activities of the prosecutor's office for the prevention of corruption offenses by identifying signs of certain elements of administrative offenses]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 12 (5A), pp. 359-366. DOI: 10.34670/AR.2022.95.41.056

Keywords

Corruption offenses, administrative responsibility, administrative offense, prosecutorial supervision.

References

1. Channov S.E. (2015) Uvedomlenie o prieme na rabotu byvshego gosudarstvennogo (munitsipal'nogo sluzhashchego) [Notice of employment of a former state (municipal employee)]. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava* [Actual problems of Russian law], 12, pp. 52-59.
2. Ilii S.K. (2016) Deyatel'nost' organov prokuratury Rossiiskoi Federatsii po administrativnomu presledovaniyu fizicheskikh i yuridicheskikh lits za sovershenie korruptsionnykh pravonarushenii [Activities of the Prosecutor's Office of the Russian Federation on the administrative prosecution of individuals and legal entities for committing corruption offenses]. *Aktual'nye problemy ekonomiki i prava* [Actual problems of economics and law], 4, pp. 27-44.
3. Islamova E.R. (2015) *Uchastie prokurora v proizvodstve po delam ob administrativnykh korruptsionnykh pravonarusheniyakh* [Participation of the prosecutor in the proceedings on administrative corruption offenses]. Saint Petersburg: Academy of the General Prosecutor's Office of the Russian Federation.
4. Kozlov T.L. (2012) *Vyyavlenie narushenii zakonodatel'stva o protivodeistvii korruptsii sredstvami prokurorskogo nadzora* [Identification of violations of anti-corruption legislation by means of prosecutorial supervision]. Moscow: Academy of the General Prosecutor's Office of the Russian Federation.
5. Lituchaya S.E. (2017) K voprosu ob administrativnoi otvetstvennosti za neispolnenie zakonodatel'stva o protivodeistvii korruptsii [On the issue of administrative responsibility for non-execution of anti-corruption legislation]. *Administrativnoe pravo i protsess* [Administrative law and process], 15, pp. 85-86.
6. Ob utverzhenii Pravil soobshcheniya rabotodatelem o zaklyuchenii trudovogo ili grazhdansko-pravovogo dogovora na vypolnenie rabot (okazanie uslug) s grazhdaninom, zameshchavshim dolzhnosti gosudarstvennoi ili munitsipal'noi sluzhby, perechen' kotorykh ustanavlivaetsya normativnymi pravovymi aktami Rossiiskoi Federatsii: postanovlenie Pravitel'stva RF ot 21.01.2015 № 29 [On the approval of the Rules for reporting by the employer on the conclusion of an employment or civil law contract for the performance of work (rendering of services) with a citizen who held positions in the state or municipal service, the list of which is established by the regulatory legal acts of the Russian Federation: Decree of the Government of the Russian Federation No. 29 of January 21, 2015] (2015). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii. St. 668* [Collection of legislation of the Russian Federation. Art. 168], 4.
7. Obzor sudebnoi praktiki po delam o privlechenii k administrativnoi otvetstvennosti, predusmotrennoi stat'ei 19.29 Kodeksa Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh: utv. Prezidiumom Verkhovnogo Suda RF 30.11.2016 [Review of judicial practice in cases of bringing to administrative responsibility, provided for in Article 19.29 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation: approved. Presidium of the Supreme Court of the Russian Federation on November 30, 2016] (2017). *Byulleten' Verkhovnogo Suda Rossiiskoi Federatsii* [Collection of legislation of the Russian Federation], 4.
8. Postanovlenie Moskovskogo gorodskogo suda ot 14.07.2017 № 4a-3031/2017 [Decree of the Moscow City Court No. 4a-3031/2017 of July 14, 2017]. *SPS "Konsul'tantPlyus"* [SPS Consultant].
9. Postanovlenie Ul'yanovskogo oblastnogo suda ot 17.08.2017 po delu № 4A-320/2017 [Resolution of the Ulyanovsk Regional Court of August 17, 2017 in case No. 4A-320/2017]. *SPS "Konsul'tantPlyus"* [SPS Consultant].
10. *Postanovlenie Verkhovnogo Suda RF ot 21.04.2017 № 45-AD17-11* [Resolution of the Supreme Court of the Russian Federation of April 21, 2017 No. 45-AD17-11]. *SPS "Konsul'tantPlyus"* [SPS Consultant].