6. Кутафин О.Е. Основы государства и права: Учебное пособие для поступающих в вузы - 4-е изд., перераб. и доп. - М.: Юрист, 2006, - 360 с.
7. Новоселов Н.А. Учебник для юридических вузов и факультетов. - М.: Издательская группа ИНФРА*М - НОРМА, 2016. - 570 с.
8. Теплова Н.А. Право: Учебник. / Под ред. Н.А. Тепловой, М.В. Малинкович. — М.: ЮНИТИ, 2008. — 306 с.
9. Есть ли свобода слова в России? // pr-agentstvo.com [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://pr-agentstvo.com/articles/mnenie-zhurnalistov-est-li-v-rossii-svoboda-slova.html> (Дата обращения: 18.03.2018)
10. История комитета солдатских матерей // soldiers-mothers-rus.ru [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.soldiers-mothers-rus.ru/history.html> (Дата обращения: 18.03.2018)
11. Разграничение понятий свободы мысли и свободы слова // isfic.info [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://isfic.info/konst/kokot51.htm> (Дата обращения: 18.03.2018)
12. Перестройка в СССР 1985-1991 гг. // fb.ru [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://fb.ru/article/225762/perestroika---v-sssr-opisanie-prichiny-i-posledstviya> (Дата обращения: 18.03.2018)
13. Свобода слова. История и содержание // studwood.ru [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://studwood.ru/520551/pravo/svoboda_slova (Дата обращения: 18.03.2018)

Диденко А.Н.

Борьба с коррупцией как способ наполнения бюджета

*Пермский государственный национальный исследовательский университет
(Россия, Пермь)*

doi:10.18411/lj-31-03-2018-61

idsp: 000001:lj-31-03-2018-61

Аннотация:

Проблема коррупции в последнее время приобрела огромную и вполне обоснованную актуальность. По уровню коррупции Россия относится к неблагополучным странам. Необходимость борьбы с коррупцией не подлежит сомнению. Однако у автора данной статьи возникают сомнения в соблюдении публичных и частных интересов при реализации одного из способов борьбы с коррупцией, а именно, административной ответственности за незаконное привлечение к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказанию услуг государственного или муниципального служащего либо бывшего государственного или муниципального служащего, т.е. с нарушением требований, предусмотренных ФЗ от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». В данной работе анализируется правоприменительная практика борьбы с коррупцией на примере реализации ст.19.29 КоАП РФ, указывается на несправедливость привлечения к административной ответственности по данной статье ввиду отсутствия в большинстве случаев каких-либо коррупционных проявлений, и, кроме того, обосновывается прямая финансовая заинтересованность государства в сохранении существующего режима ответственности по ст.19.29 КоАП РФ, в том числе, в отказе от применения института малозначительности, что, в свою очередь, не позволяет рассматривать правоприменение данной статьи как меру предупредительного характера для борьбы с коррупцией, поскольку по своей сути оно является сугубо карательным.

Ключевые слова: административное правонарушение, коррупция, малозначительность, государственная (муниципальная) служба, бюджет.

Abstract:

The problem of corruption has recently acquired a huge and well-founded relevance. The level of corruption, Russia is a dysfunctional countries. The necessity of the fight against corruption cannot be questioned. However the author of this article has doubts in observance of public and private interests at realization of one of ways of fight against corruption, namely, bringing to administrative responsibility for illegal attraction to labor activity or to performance of works or rendering services of the public or municipal employee or the former public or municipal employee, i.e. with violation of the requirements provided by FZ of December 25,

2008 No. 273-FZ "About counteraction of corruption". This paper analyzes the law enforcement practice of combating corruption on the example of the implementation of Art. 19.29 Administrative Code of the Russian Federation, indicates the injustice of bringing to administrative responsibility under this article in view of the absence in most cases of any corruption, and, in addition, substantiates the direct financial interest of the state in maintaining the existing regime of liability under Art. 19.29 administrative Code of the Russian Federation, including, in refusal of application of Institute of insignificant that, in turn, does not allow to consider the enforcement of this article as a measure of preventive measures to combat corruption, because in essence it is purely punitive.

Keywords: administrative offense, corruption, obscenity, public (municipal) service, budget.

Коррупция представляет собой значительную проблему в современной **России**, затрагивающую все аспекты жизни, включая государственное управление, правоохранные органы, здравоохранение и образование. Феномен коррупции исторически является частью модели государственного управления в России. В Индексе восприятия коррупции, ежегодно публикуемом TransparencyInternational, Россия находится в числе 50 наиболее коррумпированных стран мира [1].

Россия заняла 131-е из 176 мест в Индексе восприятия коррупции — 2016 (ИВК-2016), который каждый год составляет международная организация TransparencyInternational. Россия получила 29 баллов из 100, оказавшись в одном ряду с Ираном, Казахстаном, Непалом и Украиной. По сравнению с Индексом 2015 года положение России фактически не изменилось: она получила то же количество баллов, а снижение позиции в рейтинге (со 119-го до 131-го места) обусловлено тем, что в этом году в нем учитывается большее количество стран [2].

Тема коррупции достаточно подробно отражается в литературе и искусстве, в частности Н. В. Гоголь. «Ревизор»; Н. В. Гоголь «Мертвые души»; А. С. Пушкина «Дубровский»; Ильф и Петров «Золотой теленок»; Михаил Зощенко «Слабая тара»; Андрей Платонов «Город Градов»; Михаил Жванецкий «Дефицит»; кинокомедия «Ты — мне, я — тебе!» (1976). Бытовое восприятие коррупции в том виде, как это явление описывается в вышеуказанных произведениях, вполне соответствует нормативному определению, которое дается современным российским законодательством [3], **коррупция** — это дача 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 указанных деяний от имени или в интересах юридического лица.

Обычно под **коррупцией** понимают превышение должностным лицом вверенных ему служебных полномочий в целях личной выгоды, противоречащее законодательству и нормам морали [4].

Трудности формирования единого определения коррупции объясняются, с одной стороны, с его проникновением в различные сферы общественной и государственной жизни, а с другой — тем, что данный феномен традиционно является объектом изучения различных общественных наук, в связи с чем, возникает многообразие подходов к исследованию коррупции, что и обуславливает отсутствие удовлетворяющего всех однозначного определения этого явления [5].

Коррупция в широком смысле включает в себя и взяточничество, и самостоятельное чиновничье предпринимательство. Коррупция в узком (уголовно-правовом) смысле — это явление, при котором должностные лица сознательно

пренебрегают своими обязанностями или действуют вопреки им ради дополнительного материального или иного вознаграждения [5].

Международные документы стремятся сформулировать определение коррупции в самом общем виде, что, естественно, объясняется стремлением охватить все разнообразие национальных законодательств. Так, например, в Кодексе поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятом на заседании 34-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН 17 декабря 1979 г. говорится, что «понятие коррупции охватывает совершение или несовершение какого-либо действия при исполнении обязанностей или по причине этих обязанностей в результате требуемых или принятых подарков, обещаний или стимулов или их незаконное получение» [6]. На первой сессии Группы Совета Европы по проблемам коррупции (Страсбург, 22-24 февраля 1995 г.) коррупция была определена как *«подкуп (взятка), а равно любое иное поведение в отношении лиц, наделенных полномочиями в государственном или частном секторе, которое нарушает обязанности, вытекающие из этого статуса должностного лица, лица, работающего в частном секторе, независимого агента, либо других отношений такого рода, и имеющее целью получение каких бы то ни было ненадлежащих преимуществ для себя или иных лиц»* [7]. Конвенция Совета Европы от 4 ноября 1999 года «О гражданско-правовой ответственности за коррупцию» определяет коррупцию как *«продажность и подкуп публичных должностных лиц при условии ненадлежащего исполнения обязанностей или поведения получателя взятки, предоставления ненадлежащих выгод или их обещания»* [8]. По определению Междисциплинарной группы по коррупции Совета Европы, коррупция представляет собой *«взяточничество и любое другое поведение лиц, которым поручено выполнение определенных обязанностей в государственном или частном секторе и которое ведет к нарушению обязанностей, возложенных на них по статусу, и имеет целью получение любых незаконных выгод для себя и других»* [9]. Следует согласиться с позицией Волосникова С.С., который считает, что федеральное законодательство и международные акты используют различные подходы и определения термина «коррупция», что влияет на различную оценку и квалификацию асоциальных деяний в качестве коррупционных. При этом, несмотря на всю важность формулирования единого понятия коррупции, наиболее значение все-таки представляет определение составов коррупционных правонарушений и законодательный запрет на их совершение [5].

Коррупция является широкомасштабной проблемой, которая касается каждого из нас, потому как это одна из причин снижения уровня жизни населения. Она оказывает воздействие на нас, даже если мы не сталкиваемся с ней напрямую. Отдельные члены общества обогащаются за счет средств, которые могли бы быть направлены в такие важные сферы, как образование, здравоохранение, инфраструктура, экономика. Они ставят свои интересы превыше общественных, требуют деньги за услуги, которые должны выполнять бесплатно. Данное отрицательное явление препятствует развитию бизнеса, что, в свою очередь, влечет за собой сокращение богатства страны и замедление роста ВВП. Группы людей, имеющие в своем распоряжении деньги и связи, могут влиять на изменение законодательства, преследуя личные интересы. Все это усиливает неравенство между слоями населения, усугубляет бедность и подрывает доверие граждан к сложившейся системе взаимоотношений, что в конечном итоге способно привести к массовым волнениям, протестам и даже к гражданской войне [4].

В Российской Федерации с коррупционными проявлениями ведётся неустанная борьба с использованием как уголовных мер преследования (ст.ст.285, 285.1.,285.2., 290,291,291.1.,291.2.) [10], так и административного воздействия (ст.19.29.) [11]. Ведение указанной борьбы помогает не только искоренять коррупцию как общественное зло, но и обеспечивает весьма существенный финансовый прирост для федерального бюджета.

Согласно преамбуле Федерального закона «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 №273-ФЗ (далее «ФЗ №273-ФЗ») [3] указанным законом устанавливаются основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений. В частности, этим актом введены ограничения, направленные на соблюдение специальных правил трудоустройства государственных или муниципальных служащих определенных категорий, а также лиц, ранее замещавших названные должности, за несоблюдение которых устанавливается административная ответственность.

Так, в соответствии со статьей 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ) административным правонарушением признается привлечение работодателем либо заказчиком работ (услуг) к трудовой деятельности на условиях трудового договора либо к выполнению работ или оказанию услуг на условиях гражданско-правового договора государственного или муниципального служащего, замещающего должность, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами, либо бывшего государственного или муниципального служащего, замещавшего такую должность, с нарушением требований, предусмотренных ФЗ «О противодействии коррупции» [11].

Объективная сторона состава данного административного правонарушения, в частности, выражается в нарушении требований части 4 статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции», согласно которой работодатель при заключении трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) в течение месяца стоимостью более ста тысяч рублей 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.

При этом нарушения указанной нормы могут, в том числе, состоять:

а) в ненаправлении сообщения работодателем о заключении трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение в организации в течение месяца работ (оказание организации услуг) стоимостью более ста тысяч рублей с гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы;

б) в нарушении десятидневного срока со дня заключения трудового договора или гражданско-правового договора, установленного нормативными правовыми актами для направления сообщения о заключении трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение в организации в течение месяца работ (оказание организации услуг) стоимостью более ста тысяч рублей с гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы.

Административная ответственность по статье 19.29 КоАП РФ наступает также в случае невыполнения иных требований Федерального закона «О противодействии коррупции».

Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 30.11.2016 утвержден «Обзор судебной практики по делам о привлечении к административной ответственности, предусмотренной статьей 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее - Обзор) [12]. Обзор содержит в себе разъяснения по вопросам привлечения должностных и юридических лиц к

административной ответственности по ст. 19.29 КоАП РФ за нарушение порядка трудоустройства лиц, ранее замещавших государственные (муниципальные) должности, установленного ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» и ст. 64.1 Трудового кодекса РФ.

Предусмотренная частью 4 статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» обязанность возникает у работодателя при заключении с бывшим государственным или муниципальным служащим, замещавшим должность, включенную в перечни, утвержденные нормативными правовыми актами, трудового договора вне зависимости от размера предусмотренной им заработной платы, а гражданско-правового договора (гражданско-правовых договоров), если стоимость выполняемых работ (оказываемых услуг) по такому договору (договорам) превышает сто тысяч рублей в месяц. Обязанность в 10-дневный срок сообщать о заключении трудового договора (служебного контракта) с бывшим государственным (муниципальным) служащим, замещавшим должность, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами, представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы у представителя нанимателя (работодателя) не возникает в том случае, если бывший служащий осуществляет свою служебную (трудовую) деятельность в государственном (муниципальном) органе либо государственном (муниципальном) казенном учреждении (такое несообщение не образует объективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.29 КоАП РФ).

Субъектом административного правонарушения, состав которого предусмотрен статьей 19.29 КоАП РФ, выступает не любое должностное лицо, а лишь то, на которое в силу закона возложена обязанность по соблюдению требований части 4 статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции». Кроме того, Верховный суд Российской Федерации в своем Обзоре указал о том, что ввиду особой значимости охраняемых законом общественных отношений, связанных с контролем за трудоустройством бывших государственных (муниципальных) в частном секторе, в целях исключения коллизии публичных и частных интересов, административное правонарушение, состав которого предусмотрен статьей 19.29 КоАП РФ, не может быть признано малозначительным. Вместе с этим, в Обзоре отмечается, что в тех случаях, когда совершенное юридическим лицом административное правонарушение, состав которого предусмотрен статьей 19.29 КоАП РФ, выразилось в незначительном (на один-два дня) нарушении указанного в части 4 статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» срока либо в несоблюдении требований к содержанию направляемого по последнему месту службы государственного (муниципального) служащего уведомления, судья общей юрисдикции, в производстве которого находится дело о таком административном правонарушении, вправе на основании части 3.2 статьи 4.1 КоАП РФ назначить юридическому лицу административный штраф в размере менее минимального размера административного штрафа, предусмотренного санкцией статьи 19.29 КоАП РФ.

Не секрет, что последующим трудоустройством бывшего государственного служащего в коммерческую структуру новый работодатель зачастую таким образом «оплачивает» услуги данного лица, который в период исполнения государственных полномочий предоставлял «преимущества» данному работодателю в обход закона. Иными словами, в данном случае подобное трудоустройство является ничем иным как отсроченная форма взятки за ранее оказанные услуги (как правило, условия труда для таких бывших государственных служащих в части оплаты отличаются весьма «приличными» окладами). В связи с этим, на первый взгляд, позитивное значение ст. 19.29 КоАП РФ бесспорно, поскольку государство предусматривает наказание для тех лиц, кто в нарушение существующего порядка трудоустраивает бывших

государственных служащих в целях скрыть коррупционную составляющую ранее существовавших отношений.

Однако, на практике возникают ситуации когда административное преследование в рамках ст.19.29 КоАП РФ негативно сказывается на работодателях и их руководителях даже в ситуации, когда работодатель и бывший государственный служащий до заключения трудового договора вообще никогда не пересекались и не знали друг о друге вообще ничего. Вот эти ситуации и составляют львиную долю статистики привлечения к административной ответственности, и как следствие, обеспечивают значительные поступления в бюджет в виде штрафов. Фактически получается, что для привлечения к ответственности по ст.19.29 КоАП РФ требуется пропустить 10-ти дневный срок уведомления, а также установить, что государственная должность, которую бывший государственный служащий замещал до трудоустройства в коммерческую организацию, **включена** в перечень должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супругов и несовершеннолетних детей (далее «Перечень») [13]. Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 25 февраля 2013 года №334-О отметил, что установление обязанности сообщать в десятидневный срок представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы о заключении трудового или гражданско-правового договора 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[14]. Однако, при рассмотрении этих категорий дел суды фиксируют, что несвоевременное исполнение ч.4 ст.12 ФЗ «О противодействии коррупции» [3] неблагоприятных последствий не влечёт [15]. Подобные выводы в сочетании с суждениями Верховного Суда РФ от 30.11.2016 о невозможности применения института малозначительности к правонарушениям по ст.19.29 КоАП РФ, ввиду того, что нормы ст.12 ФЗ «О противодействии коррупции» ориентированы на обеспечение безопасности государства [12] ставят под сомнение целесообразность наложения штрафа юридическим лицом в размере от 100 000 до 500 000 руб., учитывая, что значительная часть фиксируемых правонарушений ни к каким коррупционным проявлениям вообще никакого отношения не имеет. На практике имеет место формальное сочетание двух факторов: пропуск срока на подачу уведомления и замещение должности из «Перечня». При этом государству совершенно не интересно, что в большинстве дел, проходящих по ст.19.29 КоАП РФ, вообще нет и никогда не было никаких коррупционных проявлений.

Также органы прокуратуры, выявляющие правонарушения по ст.19.29 КоАП РФ, и суды, выносящие постановления по таким делам, считают необходимым наряду с юридическим лицом (работодателем) налагать штраф также и на руководителя такого юридического лица (при этом, с одной стороны, у бизнеса увеличиваются негативные финансовые последствия, а с другой стороны, растёт доходная часть бюджета). Однако, даже при этом, по нашему мнению, должным образом не устанавливается лицо, подлежащее привлечению к ответственности по ст.ст.19.29. КоАП РФ, исходя из реальных функциональных обязанностей. Чаще всего лицом, ответственным за подготовку сообщения о заключении трудового договора с бывшим государственным или муниципальным служащим и за направление (передачу) данного сообщения работодателю бывшего государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы в установленном нормативном порядке, является работник отдела кадров [16].

Чаще всего руководитель юридического лица со значительной штатной численностью (например, 200, 300 человек) не может следить за текущим исполнением каждым работников их повседневной работы, что, и, соответственно, не может нести за это ответственность. По этой причине разрешается закреплять за конкретными работниками ответственность за выполнение тех или иных обязанностей, что повышает их личную дисциплину по исполнению должностных обязанностей.

Согласно примечанию к ст.2.4. КоАП РФ следует, что совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций руководители и другие работники иных организаций, арбитражные управляющие,, несут административную ответственность как должностные лица.

Таким образом, зачастую возникают ситуации, когда формально руководствуясь нормами административного процессуального законодательства, прокуратура и суд неправильно определяют субъект ответственности.

Сложившаяся административная практика по ст.19.29 КоАП РФ показывает, что игнорируется одно из базовых условий применения ответственности: **при наказании обязанного лица за нарушение какого-либо закона нужно исходить из того, что неисполнение/ненадлежащее исполнение влечёт за собой неблагоприятные последствия в связи с необеспечением условий достижения целей, ради которых и был принят данный закон.** Исходя из определения «*коррупции*» (ст.1 ФЗ «О противодействии коррупции») невозможно понять, в чём выражается коррупционное отношение между коммерческой организацией и бывшим государственным служащим (например, данный бывший служащий замещал должность оперуполномоченного линейного отдела внутренних дел в г.Москва, вышел на пенсию, переехал в г.Пермь и устроился на должность сантехника). Соответственно, непонятно, каким образом несвоевременная подача сообщения о заключении с новым сантехником трудового договора явилась препятствием в противодействии коррупции. К сожалению, многочисленные судебные акты по применению ст.19.29 КоАП РФ отличаются трафаретностью характеристики состава вменяемого правонарушения, и оставляют без внимания раскрытие данного вопроса. Получается, что объективная сторона правонарушения выражается только в несвоевременной подаче сообщения, без уточнения какое общественное отношение в результате этого пострадало. Иными словами, суд безосновательно поддерживает позицию прокуратуры, которая считает, что нужно подавать сообщения в любом случае, невзирая на то, что применительно к подобным ситуациям никакого значения эти сообщения не имеют, поскольку с коррупцией они бороться не помогают по причине полного отсутствия подобных проявлений. Однако, каждое такое дело повышает положительную статистику работы прокуратуры, а о качестве данной статистики никто не задумывается, особенно, на фоне дополнительных поступлений в бюджет в виду взыскиваемых штрафов.

Правоприменительная практика не обращает внимание на противоречивое содержание ч.4 ст.12 и ч.1ст.12 ФЗ «О противодействии коррупции»: в частности, ч.4 ст.12 ФЗ обязывает Работодателя сообщать о заключении трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), указанного в ч.1 ст.12 ФЗ, а в части 1 этой статьи указано, что величина оплаты должна быть более 100 000 рублей, и, кроме того, необходимо отслеживать пересечение обязанностей по госдолжности с обязанностями по новой работе. В частности, практически всегда фиксируется, что функции бывшего госслужащего в коммерческой организации никак не пересекаются с обязанностями этого лица на государственной службе. Однако, данное обстоятельство суды должным образом не воспринимают и никак этот не оценивают.

Кроме того, содержание ст.12 ФЗ №273-ФЗ предполагает неравенство тех, кто выполняет трудовую функцию по трудовому договору и тех, кто выполняет схожую функцию по условиям гражданско-правового договора: во втором варианте, предполагается освобождение от антикоррупционного преследования с выплат до 100

000 рублей (этот лимит предполагает «лазейку» для настоящих коррупционеров). Данное обстоятельство суды также не оценивают и не высказывают свою позицию.

Суды не обращают внимание, что, исходя из буквального толкования названия статьи 19.29. КоАП РФ *«Незаконное привлечение к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказанию услуг государственного или муниципального служащего либо бывшего государственного или муниципального служащего»*, привлечение работодателем либо заказчиком работ (услуг) к трудовой деятельности на условиях трудового договора либо к выполнению работ или оказанию услуг на условиях гражданско-правового договора государственного или муниципального служащего, замещающего должность, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами, либо бывшего государственного или муниципального служащего, замещавшего такую должность, с **нарушением требований**, предусмотренных Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», следует, что ответственность возможна только, если имеет место нарушение процедуры привлечения к трудовой деятельности. Как правило вся процедура совершается в законном порядке (издается приказ, заключается трудовой договор, осуществляется допуск к работе, выдаётся спецодежда и т.п.), и никакого согласия на трудоустройство получать ни от кого не нужно (ч.1, ч.1.1. ст.12 ФЗ).

Также законодатель и судебная практика не учитывают, что факт официального привлечения к трудовой деятельности бывшего государственного служащего ни от кого не скрывается (вся необходимая информация передаётся в Пенсионный фонд РФ, а также в налоговый орган, при чём, ежемесячно). Так или иначе, обязанность работодателя по информированию государства о лицах, с которыми заключены трудовые договоры, выполняется в установленном порядке. Таким образом, совершенно непонятно какие вредные последствия наступают для государства в случае неподачи (несвоевременной подачи) сообщения в порядке ст.12 ФЗ «О противодействии коррупции», и как соблюдается баланс соотношения тяжести наказания и инкриминируемого нарушения.

Антикоррупционные правила прописывают ряд ограничений на так называемые «запасные аэродромы» для бывших госслужащих. Ведь всегда подозрительно, когда чиновник после отставки вдруг получает крупный пост в фирме, которую контролировал, или просто получает большое вознаграждение за какую-нибудь чисто номинальную работу. Чтобы подобные «карьерные успехи» не оставались незамеченными, и чиновник, и его новые работодатели обязаны информировать соответствующие инстанции, что человек взят на службы в коммерческую структуру. Это правило действует в течение двух лет после увольнения госслужащего. В свою очередь, фирма, взявшая на работу отставника, должна в течение десяти дней послать сигнал (сообщение) по адресу прежнего места службы (в антикоррупционное подразделение того ведомства, где раньше служил бывший госслужащий). В этом антикоррупционном подразделении должны разобраться нарушил или нет отставник какие-то запреты своим трудоустройством. Но, если не подать такое сообщение, то это квалифицируется как «тихое трудоустройство», имеющие коррупционные проявления, но вот в чём это выражается совершенно непонятно. Все законопослушные субъекты понимают, что государство в целях предупреждения возникновения коллизии публичных и частных интересов вправе устанавливать разумные ограничения в отношении профессиональной деятельности бывших чиновников в частном секторе после выхода их на пенсию или в отставку, когда, как поясняет Верховный суд РФ, *«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»* [12].

По нашему мнению, при рассмотрении дела судом нужно всегда исследовать момент, связанный с соотношением исполнения бывшим государственным служащим

должностных обязанностей в коммерческой организации и по ранее замещаемой государственной должности, и выявлять наличие/отсутствие коррупционных рисков, а также коллизию публичных и частных интересов.

В целях исключения несправедливого привлечения к ответственности по ст.19.29 КоАП РФ, считаем возможным предложить исключить дублирование информации о трудоустройстве бывшего государственного служащего. В частности, фактом информирования о трудоустройстве бывшего государственного служащего в коммерческую организацию можно считать ежемесячную подачу расчёта суммы налога по НДФЛ по форме 6-НДФЛ [17]. Таким образом, исключается дублирование информации (по аналогии со ст.118 НК РФ, которую исключили из НК РФ ввиду отсутствия необходимости дублирования информации об открытии/закрытия расчётных счетов: данные сообщения подавали и налогоплательщики и банки. Теперь эта обязанность только на банках). В данном случае необходимо только решить организационные вопросы электронного межведомственного документооборота.

Несвоевременная подача **сообщения** о трудоустройстве бывшего государственного служащего – это еще не противоправность, поскольку нужно доказать, что это деяние нарушило охраняемые правоотношения, что, в свою очередь, требует выяснить достигнуты ли цели борьбы с коррупцией, в чём выражаются коррупционные проявления и т.д. На эти вопросы ни прокуратура, ни суд не отвечают.

Обращаем внимание, что выявление фактов несвоевременного сообщения или несообщения о трудоустройстве бывшего государственного служащего и формирование на этой основе дела в рамках нарушения ст.19.29 КоАП РФ, носит характер профанации, особенно, если это касается случаев трудоустройства лиц, ранее служивших в правоохранительных органах. В частности, эти ситуации описаны в Обзоре судебной практики [12]. **Ситуация №1:** у работодателя нет сведений о том, что данный гражданин замещал должность государственной (муниципальной) службы, включенную в установленный нормативными правовыми актами Перечень (как указал Верховный Суд РФ, это обстоятельство свидетельствует об отсутствии вины работодателя и, соответственно, нет состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.29 КоАП РФ). Для того, чтобы исключить вину работодателя достаточно сообщить прокурору, составляющему протокол об административном правонарушении по ст.19.29 КоАП РФ, что бывший государственный служащий при трудоустройстве в коммерческую организацию «не предъявил» свою трудовую книжку ввиду её «утраты». При таких обстоятельствах производство по делу прекращается ввиду отсутствия состава административного правонарушения.

Ситуация №2: бывший государственный (муниципальный) служащий, устраивающийся в коммерческую организацию, не сообщает новому работодателю требуемую информацию, а из трудовой книжки эту информацию невозможно получить (в трудовой книжке написано «служба в органах полиции» и данная запись не позволяет персонифицировать должность этого гражданина с должностью, которая содержится в Перечне). Иными словами, гражданин не сообщает новому работодателю полные сведения о последнем месте службы, а именно: не предоставляет сведения о занимаемых им должностях в период службы в органах внутренних дел. Работодатель при приеме на работу бывшего государственного служащего не обязан сообщать о заключении трудового договора независимо от замещаемой ранее государственным или муниципальным служащим должности. Кроме того, принимая на работу бывшего государственного служащего, работодатель не обязан самостоятельно устанавливать его должность по последнему месту службы. Разумность подобных выводов основана на следующем: в установленном перечне документов, предъявляемых работодателю лицом, поступающим на работу, указана трудовая книжка, которая является документом, содержащим сведения о работнике и выполняемой им работе. В ч.3 ст.65 ТК РФ установлен запрет требовать от лица, поступающего на работу, документы помимо предусмотренных данным кодексом, иными федеральными законами, указами

Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации. При этом положения ТК РФ и ФЗ «О противодействии коррупции» не возлагают на работодателя, заключающего трудовой договор с бывшим государственным или муниципальным служащим, обязанность самостоятельно устанавливать путем запроса от иных лиц сведения о должности государственного или муниципального служащего, занимаемой им ранее. При таких обстоятельствах вину работодателя в совершении административного правонарушения по ст.19.29 КоАП РФ также нельзя считать установленной.

Мы понимаем, что, исходя из того, что диспозиция ст.12 Закона «О противодействии коррупции» применяется в отрыве от целей самого закона (закон был принят в целях борьбы с коррупцией, а ст.12 этого же закона в целях собирания штрафов за бездействия, которые к делу борьбы с коррупцией не имеют совершенно никакого отношения), практика определяет несвоевременную подачу сообщения как противоправное деяние. Однако, обращаем внимание, что в подобных ситуациях возможно применять малозначительность, исходя из тех разъяснений, которые содержатся в п.п.18, 18.1. Постановления Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 № 10 (ред. от 10.11.2011) «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» [18]:

18. При квалификации правонарушения в качестве малозначительного судам необходимо исходить из оценки конкретных обстоятельств его совершения. Малозначительность правонарушения имеет место при отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям. Такие обстоятельства, как, например, личность и имущественное положение привлекаемого к ответственности лица, добровольное устранение последствий правонарушения, возмещение причиненного ущерба, не являются обстоятельствами, свидетельствующими о малозначительности правонарушения. Данные обстоятельства в силу частей 2 и 3 статьи 4.1 КоАП РФ учитываются при назначении административного наказания.

18.1. При квалификации административного правонарушения в качестве малозначительного судам надлежит учитывать, что статья 2.9 КоАП РФ не содержит оговорок о ее неприменении к каким-либо составам правонарушений, предусмотренным КоАП РФ.

Возможность или невозможность квалификации деяния в качестве малозначительного не может быть установлена абстрактно, исходя из сформулированной в КоАП РФ конструкции состава административного правонарушения, за совершение которого установлена ответственность. Так, не может быть отказано в квалификации административного правонарушения в качестве малозначительного только на том основании, что в соответствующей статье Особенной части КоАП РФ ответственность определена за неисполнение какой-либо обязанности и не ставится в зависимость от наступления каких-либо последствий.

Квалификация правонарушения как малозначительного может иметь место только в исключительных случаях и производится с учетом положений пункта 18 настоящего Постановления применительно к обстоятельствам конкретного совершенного лицом деяния. При этом применение судом положений о малозначительности должно быть мотивировано.

Высший Арбитражный Суд Российской Федерации упразднен Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ [19]. Разъяснения по вопросам судебной практики применения законов и иных нормативных правовых актов арбитражными судами, данные Пленумом ВАС РФ, сохраняют свою силу до принятия соответствующих решений Пленумом Верховного Суда РФ (часть первая статьи 3 Федерального конституционного закона от 04.06.2014 № 8-ФКЗ) [20].

Как правило, суды, которые отказывают в применении малозначительности руководствуются положениями Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 (ред. от 19.12.2013) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при

применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» [21], однако, степень опасности привлечения к трудовой деятельности бывшего государственного служащего в целях применения ст.19.29. КоАП РФ, суд не оценивают, ограничиваясь формальностью состава данной статьи. Суды обращают внимание на п.21 данного постановления, а именно, *«При этом необходимо иметь в виду, что с учетом признаков объективной стороны некоторых административных правонарушений, они ни при каких обстоятельствах не могут быть признаны малозначительными, поскольку существенно нарушают охраняемые общественные отношения. К ним, в частности, относятся административные правонарушения, предусмотренные статьями 12.8, 12.26 КоАП РФ»*, однако, суды, при рассмотрении дел по ст.19.29 КоАП РФ не учитывают признаки объективной стороны вменяемого правонарушения, не указывая, чем факт **несообщения о трудоустройстве бывшего государственного служащего** существенно нарушает охраняемые общественные отношения (принимая во внимание фактические обстоятельства, противоречивость содержания ст.12 ФЗ №273-ФЗ, а также отсутствие единого мнения в судебной практике).

Мировые судьи и суды общей юрисдикции игнорируют разъяснения Конституционного Суда Российской Федерации, содержащиеся в постановлении №11-П от 15.07.1999 относительно того, что санкции штрафного характера должны отвечать требованиям справедливости и соразмерности. Принцип соразмерности, выражающий требования справедливости, предполагает установление публично-правовой ответственности лишь за виновное деяние и ее дифференциацию в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины правонарушителя и иных существенных обстоятельств, обуславливающих индивидуализацию при применении взыскания [22].

Содержание названных принципов раскрывается в Постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации от 27 января 1993 года, от 25 апреля 1995 года, от 17 декабря 1996 года, от 8 октября 1997 года, от 11 марта 1998 года и от 12 мая 1998 года. Из сформулированных в них правовых позиций, которые в соответствии со статьями 6,79,80 и 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» являются общеобязательными и действуют непосредственно, вытекает недопустимость чрезмерных ограничений конституционных прав, в том числе права на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (статья 34, часть 1, Конституции Российской Федерации). Устанавливая ответственность за нарушения законодательства о противодействии коррупции, законодатель также должен исходить из того, что ограничение прав и свобод возможно, только если оно соразмерно целям, прямо указанным в Конституции Российской Федерации (статья 55, часть 3).

Аналогичную позицию высказывал Конституционный Суд РФ в своём постановлении №13-П от 30.07.2001: в частности, санкции должны отвечать требованиям Конституции Российской Федерации, в том числе соответствовать принципу юридического равенства, быть соразмерными конституционно защищаемым целям и ценностям, исключать возможность их произвольного истолкования и применения [23].

Правоприменительная практика не даёт ответа на вопрос в чём заключается коллизия публичных и частных интересов в связи с несвоевременным сообщением информации о трудоустройстве бывшего государственного служащего при отсутствии каких-либо даже самых минимальных признаков коррупционных проявлений. В данном случае, суды не учитывают, что ограничения, направленные на соблюдение специальных правил трудоустройства лиц, ранее замещавших должности государственной или муниципальной службы, предусмотренные в статье 12 ФЗ о противодействии коррупции, приняты в целях реализации рекомендаций

Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в городе Нью-Йорке 31 октября 2003 г. Резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН) [24]. Так, пунктом 1 статьи 12 Конвенции предусмотрена обязанность каждого государства - участника по принятию мер в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, по предупреждению коррупции в частном секторе.

Несмотря на наличие многочисленных противоречий в содержании законодательства о противодействии коррупции, а также неоднозначность судебной практики, явный формализм в фиксации инкриминируемых правонарушений по ст.19.29 КоАП РФ, и как следствие, несправедливость наказаний, государство заинтересовано в дальнейшей реализации ст.19.29 КоАП РФ без каких-либо корректировок в правовом регулировании в этой сфере только лишь с единственной целью: пополнение бюджета за счёт штрафов. При этом привлечение к ответственности большинства коммерческих структур не имеет никакого отношения к борьбе с коррупцией, поскольку даже с очень большим воображением невозможно увидеть коррупционные проявления в ситуациях трудоустройства бывших государственных служащих на второстепенные должности (вахтёры; сантехники; специалисты по маркетингу; бухгалтера и др.) с весьма посредственным уровнем заработной платы.

1. Индекс восприятия коррупции 2014г., <https://www.transparency.org/cpi2014/results>
2. Индекс восприятия коррупции -2016: положение России не изменилось, <https://transparency.org.ru/research/v-rossii/indeks-vospriyatiya-korrupsii-2016-polozhenie-rossii-ne-izmenilos.html>
3. О противодействии коррупции, Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. №273-ФЗ (в ред. от 28.07.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации, N 52, 29.12.2008, (ч.1), ст.6228.
4. Скорюкова М. А., Чистотина Н. В. Коррупция — проблема современной России [Текст] // Проблемы и перспективы экономики и управления: материалы III Междунар. науч. конф. (г. Санкт-Петербург, декабрь 2014 г.). — СПб.: Заневская площадь, 2014. — С. 51-54. — URL <https://moluch.ru/conf/econ/archive/131/6702/>
5. Волосников С. С. Коррупция. Характеристика понятия // Молодой ученый. — 2017. — №20. — С. 332-334. — URL <https://moluch.ru/archive/154/43667/>
6. Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка. Принят на заседании 34-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН 17 декабря 1979 г. /Консультант Плюс.<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=34685;fld=134;dst=100543;rnd=189271.8731899465004774;;ts=01892719214316321384252>
7. Наумов Л. В. Ответственность за коррупционные преступления по законодательству России, европейских стран и США (сравнительно-правовой анализ) / А. В. Наумов // Организованная преступность и коррупция: исследования, обзоры, информация. — 2000. — № 1. — С. 93–99.
8. Жданов Ю. Н. Европейское уголовное право. Перспективы развития — М.: Статут, 2001. — 232 с.
9. Тихомиров Ю. А. Право против коррупции // Журнал российского права. — 2007. — № 5. — С. 39.
10. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996г. №63-ФЗ (в редакции от 20.12.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации, №25, 17.06.1996, ст.2954.
11. Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации от 30 декабря 2001г. №195-ФЗ (в редакции от 14.11.2017) // Российская газета, № 256, 31.12.2001.
12. Обзор судебной практики по делам о привлечении к административной ответственности, предусмотренной статьей 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, Президиум Верховного Суда Российской Федерации от 30.11.2016 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации, № 4, апрель 2017 года.
13. О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции, Указ Президента РФ от 21.07.2010 №925 // Собрание законодательства Российской Федерации, N 30, 26.07.2010, ст.4070.
14. 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», Определение Конституционного суда РФ от 25.02.2013 № 334-О // СПС Консультант-Плюс.
15. Постановление по делу об административном правонарушении от 03.11.2016, мировой судья №81 судебного участка Коломенского судебного района Московской области //

- <http://81.mo.msudrf.ru/официальный сайт мирового судьи №81 судебного участка Коломенского судебного района Московской области>.
16. Постановление по делу об административном правонарушении от 30.09.2016 №5-408/2016, мировой судья №5 судебного участка Ленинского судебного района г.Перми // <http://138.perm.msudrf.ru/официальный сайт мирового судьи №5 судебного участка Ленинского судебного района г.Перми>.
 17. Об утверждении формы расчета сумм налога на доходы физических лиц, исчисленных и удержанных налоговым агентом (форма 6-НДФЛ), порядка ее заполнения и представления, а также формата представления расчета сумм налога на доходы физических лиц, исчисленных и удержанных налоговым агентом, в электронной форме, Приказ ФНС России от 14.10.2015 № ММВ-7-11/450@ // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 05.11.2015, №0001201511050029.
 18. О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, Постановление Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 № 10 // Судебные решения. Приложение к журналу «Арбитражная практика», № 5, сентябрь-октябрь 2004.
 19. О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации, Федеральный конституционный закон от 05.02.2014 №2-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, N 6, 10.02.2014, ст.548.
 20. О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «Об арбитражных судах в Российской Федерации» и статью 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации», Федеральный конституционный закон от 04.06.2014 № 8-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, № 23, 09.06.2014, ст.2921.
 21. О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, Постановление Пленума Верховного суда РФ от 24.03.2005 № 5 // Бюллетень Верховного Суда РФ, № 6, июнь 2005 год.
 22. По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР» и Законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции», Постановление Конституционного суда РФ от 15.07.1999 № 11-П // Собрание законодательства Российской Федерации № 30, 26.07.99.
 23. По делу о проверке конституционности положений подпункта 7 пункта 1 статьи 7, пункта 1 статьи 77 и пункта 1 статьи 81 Федерального закона «Об исполнительном производстве» в связи с запросами Арбитражного суда Воронежской области, Арбитражного суда, Постановление Конституционного суда РФ от 30.07.2001 № 13-П // Собрание законодательства Российской Федерации, № 32, 06.08.2001
 24. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 31.10.2003 // Собрание законодательства Российской Федерации, № 26, 26.06.2006, ст.2780.

Жогла О.В., Олейникова А.Я.

Правовое регулирование отнесения земельных участков к определенной категории земель

*Тихоокеанский государственный университет
(Россия, Хабаровск)*

doi:10.18411/lj-31-03-2018-62

idsp: 000001:lj-31-03-2018-62

Аннотация

В статье рассматриваются проблемы реализации Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 280–ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель", который в настоящее время является очень актуальным по причине наличия большого количества противоречий в сведениях о категориях земель в Едином государственном реестре недвижимости и Государственном лесном реестре

Ключевые слова: Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 280–ФЗ, Государственный лесной реестр, Единый государственный реестр недвижимости, земли лесного фонда, отнесение земель к определенной категории, устранение противоречий в сведениях реестров