

16. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»: проект Федер. закона № 105377-5. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=63329#0>

17. СЗ РФ. 2009. № 21. Ст. 2542–2546; № 39. ст. 4588.

18. О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы: Указ Президента РФ от 13 апр. 2010 г. № 460 // СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1875.

19. О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции: Федер. закон от 4 мая 2011 г. № 97-ФЗ. URL: <http://base.garant.ru/12185476/>

20. Выступление Л.И. Брычевой на заседании Совета по противодействию коррупции 3 января 2010 г. URL: http://special.kremlin.ru/ref_notes/838

21. О мерах по противодействию коррупции: Указ Президента РФ от 19 мая 2008 г. № 815 (в ред. от 1 июля 2010 г.) // СЗ РФ. 2008. № 21. Ст. 2429.

G.V. Vershitskaya

Features of Legal Qualification of Corruption Offences

Issues of counteraction to corruption in the form of immoral offences, administrative offences and corruption offences are considered. Problems of legal qualification of these actions in terms of administrative and criminal law are analyzed. A classification of corruption offences and ways to solve problems related to their legal qualification are proposed.

Key words and word-combinations: corruption, administrative offence, misconduct, personal gain.

Рассматриваются вопросы противодействия коррупционным проявлениям в виде аморальных проступков, административных правонарушений и коррупционных преступлений. Анализируются проблемы правовой квалификации указанных деяний с точки зрения административного и уголовного права. Предлагается классификация коррупционных правонарушений и пути решения проблем, связанных с их правовой квалификацией.

Ключевые слова и словосочетания: коррупция, административное правонарушение, должностное преступление, личная выгода.

DOI 10.22394/1682-2358-2017-1-18-24

УДК 343.2/.7

ББК 67.408

Г.В. Вершицкая

**ОСОБЕННОСТИ
ПРАВОВОЙ КВАЛИФИКАЦИИ
КОРРУПЦИОННЫХ
ПРАВОНАРУШЕНИЙ**

Коррупционные правонарушения как наиболее опасная составляющая коррупции в настоящее время представляют реальную угрозу для российского общества, поскольку коррупционные процессы глубоко проникли на многие уровни государственной власти и в различные сферы хозяйственной деятельности. Это наиболее характерно для государственных структур, связанных с финансированием, кредитованием, лицензированием и квотированием, импортом и экспортом, распределением фондов, созданием

и регистрацией предприятий малого и среднего бизнеса, проведением земельной реформы. Распространена коррупция и в таких сферах хозяйствования, как добыча и переработка сырья, производство промышленных и продовольственных товаров, государственная торговля, транспортные перевозки. Крайне негативно коррупция влияет на процесс приватизации государственной и муниципальной собственности. Проблема противодействия коррупционным проявлениям, в том числе и правонарушениям, стала одной из важнейших государственных задач.

В юридической литературе коррупция рассматривается чаще как не правовое явление, которое можно квалифицировать определенной нормой административного или уголовного права, а как криминологический феномен, имеющий многоуровневое содержание. Так, С.В. Максимов к коррупционным деяниям относит взяточничество, криминальный лоббизм, и покровительство, незаконное участие в предпринимательской деятельности, отвлечение государственных средств, манипулирование служебной информацией в личных интересах и многое другое [1].

Правильная квалификация конкретного противоправного деяния коррупционной направленности является одной из гарантий осуществления правосудия в строгом соответствии с законом. Самостоятельную проблему квалификации представляет уголовно-правовая и административно-правовая оценка указанных противоправных деяний. В практической деятельности правоохранительных и судебных органов квалификация данных правонарушений связана с некоторыми трудностями, которые вызваны несогласованностью соответствующих правовых норм, наличием значительного числа оценочных понятий и другими причинами.

В Федеральном законе № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» коррупция определяется как «злоупотребление служебным положением, 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 данных деяний от имени или в интересах юридического лица» [2].

Тем не менее, ни в указанном Законе, ни в Уголовном кодексе РФ не раскрывается понятие коррупционных преступлений. По мнению большинства авторов, коррупционные проявления не образуют единого состава преступления, а «действия, относящиеся к коррупции, обычно признаются различными самостоятельными преступлениями, которые могут выражаться в получении взятки, злоупотреблении должностными полномочиями, служебном подлоге, провокации взятки или коммерческого подкупа и др.» [3].

В действующем законодательстве имеется примерный перечень коррупционных преступлений: злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ); нецелевое расходование бюджетных средств (ст. 285.1 УК РФ);

присвоение полномочий должностного лица (ст. 288 УК РФ); получение взятки (ст. 290 УК РФ); дача взятки (ст. 291 УК РФ); служебный подлог (ст. 292 УК РФ); воспрепятствование законной предпринимательской или иной деятельности (ст. 169 УК РФ); регистрация незаконных сделок с землей (ст. 170 УК РФ); недопущение, ограничение или устранение конкуренции (ч. 2 и 3 ст. 178 УК РФ) и другие [4].

Согласно теории уголовного права основным признаком коррупционного преступления можно считать возмездную сделку между должностным лицом и субъектом, заинтересованным в осуществлении им действий (бездействия), определяемых условиями данной сделки, имеющей заведомо незаконный характер для обеих сторон. Однако этого признака недостаточно для правовой квалификации совершенного деяния по соответствующей статье Уголовного кодекса, которая влияет на вид и размер назначаемого судом наказания или иной меры уголовно-правового воздействия. Только правильная квалификация совершенного преступления коррупционной направленности позволяет говорить о справедливости назначенного наказания. В соответствии со ст. 6 УК РФ принцип справедливости является основополагающим при назначении наказания и иных мер уголовно-правового воздействия [4].

Квалификация преступления в соответствии с определенной статьей УК РФ влечет за собой также ряд процессуальных последствий. В зависимости от характера и тяжести совершенного преступления, определяются вид уголовного преследования (ст. 20 УПК РФ), форма предварительного расследования (ст. 150 УПК РФ), подсудность (ст. 31 УПК РФ) и последственность (ст. 151 УПК РФ) уголовных дел. Предварительная квалификация влияет на порядок возбуждения уголовного дела (ст. 146–147 УПК РФ) [5].

И наконец, квалификация коррупционных преступлений с точки зрения криминологии и судебной статистики лежит в основе формирования социально-политических выводов о необходимых мерах борьбы с коррупцией. Если в УК РФ содержится перечень должностных преступлений, то в Кодексе об административных правонарушениях круг деликтов, которые можно отнести к коррупционным, не обозначен.

В действующем законодательстве отсутствует понятие административных правонарушений коррупционной направленности. Вопрос о выделении административных или дисциплинарных коррупционных правонарушений остается открытым, целостного представления данной проблемы нет. Исключение составляют лишь ст. 19.28 и 19.29 КоАП РФ [6], которые были введены в связи с ратификацией Конвенции ООН противодействия коррупции от 31 октября 2003 г. и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции».

На наш взгляд, под административным правонарушением коррупционной направленности следует понимать действие (бездействие) должностного лица, совершенное умышленно либо по неосторожности как с использованием своего служебного положения, так и с отступлением от своих прямых прав и обязанностей. Административные правонарушения коррупционной

направленности, в отличие от коррупционных преступлений, обладают меньшей степенью общественной опасности. Но это не исключает необходимости их выявления и привлечения виновных лиц к ответственности, поскольку данные правонарушения могут быть предпосылкой возникновения уголовно наказуемых коррупционных деяний.

Для определения коррупционных составов административных правонарушений, по нашему мнению, необходимо учитывать следующие критерии: наличие элементов подкупа; использование служебного положения с целью получения личной выгоды; нарушение правовых норм, направленных на обеспечение законности государственного управления. В соответствии с данными критериями к административным правонарушениям коррупционной направленности следует отнести 11 статей Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях:

— ст. 5.16 «Подкуп избирателей, участников референдума либо осуществление в период избирательной кампании, кампании референдума благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах и референдумах»;

— ст. 5.18 «Незаконное использование денежных средств при финансировании избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума»;

— ст. 5.19 «Использование незаконной материальной поддержки при финансировании избирательной кампании, кампании референдума»;

— ст. 5.20 «Незаконное финансирование избирательной кампании, кампании референдума, оказание запрещенной законом материальной поддержки, связанные с проведением выборов, референдума выполнение работ, оказание услуг, реализация товаров бесплатно или по необоснованно заниженным (завышенным) расценкам»;

— ст. 5.45 «Использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании, кампании референдума»;

— ст. 14.9 «Ограничение конкуренции органами власти, органами местного самоуправления»;

— ст. 14.35 «Нарушение законодательства о государственном кадастровом учете недвижимого имущества и кадастровой деятельности»;

— ст. 15.14 «Нецелевое использование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов»;

— ст. 15.21 «Использование служебной информации на рынке ценных бумаг»;

— ст. 19.28 «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица»;

— ст. 19.29 «Незаконное привлечение к трудовой деятельности государственного служащего (бывшего государственного служащего)» [4].

Следует подчеркнуть, что отнесение данных составов административных правонарушений к числу коррупционных в большинстве случаев является условным. Необходимо учитывать, что для коррупционных проявлений характерно незаконное использование должностного положения в личных интересах, а также получение неимущественных привилегий. Поскольку мотивация

административных правонарушений на их квалификацию никак не влияет, достижение точности в вопросе отнесения того или иного правонарушения к числу коррупционных весьма сложно. С целью разрешения данного вопроса представляется целесообразным по примеру некоторых стран СНГ выделить в КоАП РФ отдельную главу, посвященную административным коррупционным правонарушениям [7].

О степени распространенности административных правонарушений коррупционной направленности судить сложно, поскольку крайне незначительная их часть оказывается в поле зрения органов административной юрисдикции. Кроме того, соответствующая информация почти отсутствует в статистических формах.

Представление о коррупции будет неполным, если не рассмотреть это явление с точки зрения общественного сознания. Коррупционные проявления в основном воспринимаются обществом как аморальные и безнравственные. Некоторые нейтрально относятся к коррупции, другие даже находят ей возможное оправдание, но полноценное нравственное сознание всегда негативно реагирует на проявление этой социальной патологии. В то же время исследование коррупционных проявлений, определение мер борьбы с коррупцией происходит преимущественно в правовом поле и никак не касается морально-этических норм. Тем не менее этический аспект коррупции достаточно важен, поскольку помогает раскрыть глубинную сущность этого явления. Несмотря на многозначность понятия коррупции, в основе многих определений — такой элемент, как «личная выгода», имеющий явную этическую окраску.

По определению В.Д. Андрианова, «коррупцией является использование должностным лицом своих властных полномочий и доверенных ему прав в целях личной выгоды, противоречащее установленным законам и правилам» [8]. Другими словами, это осознанное противоправное использование служебного положения в личных интересах с целью материального обогащения и получения неимущественных привилегий. Отсюда стремление к получению личной выгоды переходит в разряд нравственных пороков, становится привычкой и приобретает системный и масштабный характер. В данном случае можно говорить об аморальных поступках как проявлениях коррупции.

Таким образом, коррупция, будучи социально-правовым явлением, имеет и морально-этическую составляющую. В связи с этим к коррупционным деликтам, по нашему мнению, можно отнести:

- аморальные поступки, связанные с извлечением личной выгоды вопреки служебным интересам;
- административные правонарушения, связанные с корыстным использованием должностного положения;
- коррупционные преступления, за совершение которых должностное лицо несет уголовную ответственность.

Все эти деликты объединяют в группу коррупционных понятия личной выгоды и субъекта коррупции. Личной выгодой, на наш взгляд, следует

считать использование должностного положения с целью материального обогащения и получения неимущественных привилегий. К субъектам коррупции следует отнести любое должностное лицо, причем это может быть как государственный служащий, так и служащий частной коммерческой структуры.

На основании изложенного представляется целесообразным сформулировать некоторые предложения по совершенствованию действующего законодательства, касающиеся квалификации правонарушений коррупционной направленности. Во-первых, необходимо разработать и нормативно закрепить перечень статей КоАП РФ, устанавливающих ответственность за правонарушения коррупционной направленности. Во-вторых, следует расширить круг субъектов административной ответственности: ст. 19.28 КоАП РФ целесообразно изложить в редакции, предусматривающей ответственность не только юридических лиц, но и лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. В-третьих, требуется дополнить КоАП РФ новыми составами административных правонарушений коррупционной направленности, например, предусмотреть административную ответственность за протекционизм; за умышленное представление недостоверных сведений о доходах и расходах; за осуществление предпринимательской деятельности государственным служащим; за непринятие мер по урегулированию конфликта интересов и т.д.

Что касается квалификации коррупционных преступлений, за совершение которых предусмотрена уголовная ответственность, то основной проблемой в этой группе деликтов является несоответствие количества возбужденных уголовных дел современному уровню коррупции. Это значит, что необходимо совершенствовать такое направление борьбы с коррупцией, как выявление, раскрытие и расследование данной категории преступлений.

Уголовные дела по коррупционным преступлениям возбуждаются, как правило, на основании результатов оперативно-розыскной деятельности. Оперативная информация при соответствующем процессуальном оформлении может также использоваться для формирования доказательственной базы по конкретному уголовному делу и определять направление расследования коррупционных преступлений, что существенно влияет на квалификацию преступного деяния на стадии предварительного следствия. Успех расследования и правильная квалификация таких преступлений напрямую зависит от эффективности взаимодействия следователей с сотрудниками правоохранительных органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность. Отсутствие такого взаимодействия зачастую приводит к тому, что оказывается невозможным формирование необходимой доказательственной базы по расследуемому преступлению, а виновные лица либо уходят от ответственности, либо несут наказание, несоответствующее совершенному ими деянию. Особо следует отметить, что расследование рассматриваемых преступлений всегда протекает в условиях жесткого противодействия со стороны заинтересованных высокопоставленных лиц.

Таким образом, с целью повышения эффективности выявления признаков уголовно наказуемых коррупционных преступлений, а также их успешного расследования и правильной квалификации мы считаем необходимым провести разработку методических рекомендаций по взаимодействию следователей и сотрудников, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность; использовать оперативную информацию не только для возбуждения уголовных дел, но и для формирования доказательственной базы в ходе их расследования при условии соответствующего процессуального оформления; а также своевременно принимать меры по преодолению противодействия расследованию коррупционных преступлений со стороны заинтересованных высокопоставленных лиц.

Библиографический список

1. *Максимов С.В.* Коррупция. Законная ответственность. М., 2000.
2. О противодействии коррупции: Федер. закон от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82959/
3. *Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю.* Юридическая энциклопедия / изд. 5-е, перераб. и доп. М., 2001.
4. Уголовный Кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 19 дек. 2016 г.) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; 2016. № 52, ч. 5. Ст. 7485.
5. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 дек. 2001 г. № 174-ФЗ (в ред. от 19 дек. 2016 г.) // СЗ РФ. 2001. № 52, ч. 1. Ст. 4921; 2016. № 52, ч. 5. Ст. 7506.
6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 28 дек. 2016 г.) // СЗ РФ. 2002 г. № 1, ч. 1. Ст. 1; 2017. № 1, ч. 1. Ст. 51.
7. *Ерохина Ю.В.* Проблемы определения субъекта коррупционных правонарушений в государствах-участниках СНГ // Мониторинг правоприменения. 2013. № 4. С. 13–20.
8. *Андреанов В.Д.* Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления: история и современность. М., 2011.