УДК 342.9:343.352.4:347.963

DOI: <http://dx.doi.org/10.21202/1993-047X.10.2016.4.27-44>

С. К. ИЛИЙ¹

¹ Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, г. Москва, Россия

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО АДМИНИСТРАТИВНОМУ ПРЕСЛЕДОВАНИЮ ФИЗИЧЕСКИХ И ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ЗА СОВЕРШЕНИЕ КОРРУПЦИОННЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

Цель: анализ проблем выявления и привлечения к ответственности лиц, виновных в совершении административных правонарушений коррупционной направленности, а также роли прокуратуры в данной деятельности.

Методы: формально-логический, системный, сравнительно-правовой, статистический.

Результаты: в статье предлагается создать в КоАП РФ отдельную главу, посвященную административным правонарушениям коррупционной направленности, а также предусмотреть возможность освобождения от административной ответственности юридических лиц, которые активно способствовали раскрытию и (или) расследованию преступления, либо когда имело место вымогательство взятки со стороны должностного лица, либо если юридическое лицо после совершения преступления добровольно сообщило о даче взятки органу, имеющему право возбудить уголовное дело. В процессе исследования автором предложена новая редакция ст. 19.28 КоАП РФ, предусматривающая ответственность не только юридических лиц, но и лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица.

Научная новизна: выявлены и систематизированы существующие проблемы привлечения к ответственности за совершение административных правонарушений коррупционной направленности, а также предложены пути их решения.

Практическая значимость: заключается в возможности использования результатов исследования в практической деятельности прокуроров, а также при разработке предложений по совершенствованию Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации.

Ключевые слова: диалектика противодействия коррупции; коррупция; административные правонарушения коррупционной направленности; коррупционные правонарушения; незаконное вознаграждение; ст. 19.28 КоАП РФ; ст. 19.29 КоАП РФ; противодействие коррупции

Как цитировать статью: Илий С. Деятельность органов Прокуратуры Российской Федерации по административному преследованию физических и юридических лиц за совершение коррупционных правонарушений // Актуальные проблемы экономики и права. 2016. Т. 10, № 4. С. 27–44. DOI: 10.21202/1993-047X.10.2016.4.27-44

Введение

Законодательство об административных правонарушениях Российской Федерации является одним из важнейших элементов в механизме противодействия коррупции. Административные правонарушения коррупционной направленности обладают меньшей степенью общественной опасности, чем преступления. Однако это несколько не снижает значимость деятельности по их предупреждению, выявлению и пресечению, привлечению виновных лиц к ответственности, так как именно такие правонарушения являются предпосылкой возникновения уголовно на-

казуемых коррупционных деяний [1, с. 72–88]. Особое значение приобретает административная ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения [2], так как к уголовной ответственности по действующему российскому законодательству они не могут быть привлечены.

Выявление и привлечение к ответственности лиц, виновных в совершении административных правонарушений коррупционной направленности, является одним из важных направлений деятельности прокуроров в сфере противодействия коррупции. Подробно вопросы реализации органами прокуратуры функции

Илий С. К. Деятельность органов Прокуратуры Российской Федерации по административному преследованию физических и юридических лиц...
Iliy S. K. Activity of the Prosecutor's office bodies of the Russian Federation for administrative prosecution of physical and juridical persons...

административного преследования рассматривались в работах А. Ю. Винокурова, Н. В. Субановой и др. [3–5].

Результаты исследования

Действующее отечественное законодательство не дает понятия административных правонарушений коррупционной направленности и не определяет, какие именно правонарушения, предусмотренные Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), могут быть отнесены к числу коррупционных [6, с. 461]. На сегодняшний день на уровне межведомственного правового акта определен лишь перечень преступлений коррупционной направленности¹. Вопрос же о выделении административных правонарушений коррупционной направленности остается открытым, единого мнения по данной проблеме нет. Исключение составляют лишь две статьи КоАП РФ: 19.28 («Незаконное вознаграждение от имени юридического лица») и 19.29 («Незаконное привлечение к трудовой деятельности государственного служащего (бывшего государственного служащего)»), которые были введены в КоАП РФ в связи с ратификацией Конвенции ООН против коррупции и принятием Федерального закона № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 (далее – ФЗ «О противодействии коррупции»)². Дела об административных правонарушениях, предусмотренных этими статьями, возбуждаются только прокурором [7, с. 91].

В случаях выявления иных административных правонарушений необходимо анализировать обстоятельства их совершения для выявления признаков коррупции. О наличии коррупционной составляющей можно говорить в тех ситуациях, когда имеет место

«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»³.

Ежегодно по постановлениям прокуроров за нарушения антикоррупционного законодательства привлекается к административной ответственности большое число лиц: в 2015 г. – 13 945, в 2014 г. – 11 453, в 2013 г. – 10 571, в 2012 г. – 9 922, в 2011 г. – 7 551 виновное лицо⁴.

Вместе с тем правонарушения, предусмотренные ст. 19.28 и 19.29 КоАП РФ, составляют меньшую часть выявленных правонарушений коррупционной направленности, в то время как большая часть постановлений (в 2015 г. свыше 10 тыс., или 73 %) вынесена в связи с выявлением иных, не специальных составов административных правонарушений.

При этом прокуроры, как правило, верно квалифицируют эти деяния как имеющие признаки коррупции, определенные в ст. 1 ФЗ «О противодействии коррупции». Выявленные ими правонарушения основаны на использовании служебного (должностного) положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения материальной выгоды. Например, в ряде регионов прокурорами вскрыты факты заключения государственных контрактов с организациями, принадлежащими близким родственникам государственных и муниципальных служащих. Так, в Ивановской области по постановлению прокурора привлечен к ответственности по ст. 7.32 («Нарушение порядка заключения, изменения контракта») КоАП РФ глава администрации Фурмановского муниципального района за нарушение объявленных условий при заключении контракта на вы-

¹ См. Перечень № 23, утвержденный указанием Генеральной прокуратуры и МВД России № 65/11, МВД России № 1 «О введении в действие Перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности» от 01.02.2016.

² См.: Федеральный закон № 280-ФЗ «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"» от 25.12.2008.

³ См. ст. 1 Федерального закона № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 // Российская газета. Федеральный выпуск. 2008. № 4823 (0). 30 декабря.

⁴ См. статистические данные по форме 501 («К») «Сведения о работе прокурора по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции и о результатах расследования уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности» за 2011–2015 гг.

полнение ремонта пожарных гидрантов с коммерческой организацией, в которой работал его сын.

По постановлению прокурора г. Черняховска Калининградской области к административной ответственности по ст. 7.30 («Нарушение порядка осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд») КоАП РФ привлечены должностные лица администрации муниципального образования, виновные в заключении контракта на строительство канализационной сети с организацией, аффилированной с председателем контрактной службы заказчика.

Путем возбуждения дел об административных правонарушениях прокурорами пресекались факты использования государственного и муниципального имущества, сопряженного с извлечением должностными лицами материальной выгоды. В Орловской области глава администрации одного из сельских поселений, использовавший в личных целях служебный автомобиль, привлечен прокурором к административной ответственности по ст. 19.1 («Самоуправство») КоАП РФ. По этой же статье в Республике Бурятия были квалифицированы действия заместителя директора колледжа, который предоставил площадку автодрома, принадлежащего учебному заведению, частной автошколе, директором которой являлась его супруга.

Вместе с тем нередко случаи ошибочного отнесения правонарушений к числу коррупционных. При этом мотивы и цели коррупционного характера в деяниях виновных лиц не устанавливались. Причинная связь между использованием ими служебного положения и извлечением определенным субъектом материальной выгоды (возможностью ее извлечения) не выявлялась.

Имеются примеры искусственного формирования отдельными прокурорами видимости результатов работы, что влечет отвлечение сил и средств от противодействия коррупционным проявлениям, формирование искаженных показателей распространенности в стране административных правонарушений коррупционной направленности⁵.

⁵ См. Информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 86-242-2014/Нп19765-16 «О практике привлечения к административной ответственности при осуществлении надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции» от 31.03.2016.

Так, по постановлениям Татарского межрайонного прокурора Новосибирской области и прокурора Ядринского района Чувашской Республики за неразмещение в сети Интернет плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей виновные лица наказаны по ч. 2 ст. 13.27 («Неразмещение в сети Интернет информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления») КоАП РФ. При этом данные правонарушения были необоснованно поставлены на статистический учет в качестве коррупционных. Аналогичные правонарушения также отнесены к числу коррупционных прокурорами в Краснодарском и Приморском краях, республиках Коми, Саха (Якутия), Амурской, Астраханской, Белгородской, Ростовской областях и ряде других регионов.

В Республике Калмыкия само по себе проведение должностным лицом территориального отдела управления Роспотребнадзора незаконной внеплановой проверки школы послужило основанием для включения в отчет в качестве коррупционного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 19.6.1 («Несоблюдение должностными лицами органов государственного контроля (надзора), органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, осуществляющих контрольные функции, требований законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле») КоАП РФ.

Прокурорами Владимирской, Рязанской и Тамбовской областей необоснованно отражались в статистической отчетности в качестве коррупционных правонарушения, предусмотренные ст. 17.7 («Невыполнение законных требований прокурора, следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении») КоАП РФ.

Грубые ошибки прокуроров при квалификации действий муниципальных служащих, представивших недостоверные сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, повлекли за собой незаконное привлечение их к административной ответственности.

Например, муниципальный служащий, не отразивший сведения о счетах в банках, прокуратурой Кинель-Черкасского района Самарской области привлечен по ст. 10.4 («Неисполнение правового акта, принятого органом местного самоуправления и (или)

должностным лицом местного самоуправления») Закона Самарской области «Об административных правонарушениях на территории Самарской области». Однако при этом не учтено, что основания, условия и меры ответственности за нарушения законодательства о противодействии коррупции, а также специальный порядок привлечения к такому виду ответственности в силу требований ФЗ «О противодействии коррупции» определен федеральным законодательством Российской Федерации. При этом за представление недостоверных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера административная ответственность не предусмотрена.

Учитывая существующую неопределенность в вопросах отнесения тех или иных составов административных правонарушений к числу коррупционных, а также то, что практически у всех из них объект правонарушения, связанный с охраной общественных отношений от коррупционных посягательств, является дополнительным или факультативным, представляется целесообразным сосредоточиться, прежде всего, на анализе правонарушений, предусмотренных статьями 19.28 и 19.29 КоАП РФ. То есть тех правонарушений, у которых непосредственным объектом являются общественные отношения в сфере противодействия коррупции и возбуждение дел о которых является исключительным правом прокурора.

Делать достоверные выводы о степени распространенности административных правонарушений коррупционной направленности представляется достаточно затруднительным. Как в силу того, что они являются высоколатентными (лишь крайне незначительная часть административных правонарушений попадает в поле зрения органов административной юрисдикции), так и из-за отсутствия полной информации в статистических формах.

Исходя из имеющихся статистических данных Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации⁶ можно констатировать следующее. На протяжении 2012–2015 гг. наблюдается после-

довательный рост выявленных административных правонарушений коррупционной направленности, в связи с чем утверждения о том, что «существующие в России правовые механизмы не обеспечивают эффективные способы привлечения юридических лиц к административной ответственности за коррупционные правонарушения» [8, с. 147] представляются необоснованными. Так, судами общей юрисдикции в 2015 г. рассмотрено 578 дел об административных правонарушениях, связанных с незаконным вознаграждением от имени юридического лица (ст. 19.28 КоАП РФ), что на 57,5 % больше, чем в 2014 г. (367 дел), и почти в 9 раз больше, чем в 2011 г. (65 дел), когда появилась первая практика привлечения к ответственности юридических лиц за данное коррупционное правонарушение (рис. 1). Также в 2015 г. на 9,5 % увеличилось количество рассмотренных судами дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 19.29 КоАП РФ: всего судами рассмотрено 4 661 дело данной категории, в то время как в 2014 г. их было 4 257, в 2013 г. – 3 518, а в 2011 г. – лишь 1 144. Однако темпы прироста количества зарегистрированных правонарушений коррупционной направленности постепенно снижаются, можно прогнозировать в среднесрочной перспективе стабилизацию данного показателя.

В 2015 г. подвергнуто административному наказанию 75 % лиц, привлеченных к ответственности по ст. 19.28 КоАП РФ (в 2014 г. – 67 %, в 2013 г. – 74 %), а по ст. 19.29 КоАП РФ – 83 % (в 2014 г. – 81 %, в 2013 г. – 78 %) из лиц, дела в отношении которых рассматривались судами. За незаконное вознаграждение от имени юридического лица привлекаются к ответственности исключительно юридические лица⁷. За незаконное привлечение к трудовой деятельности государственного служащего (бывшего государственного служащего) в 2014 г. всего наказано 3 431 лицо, в их числе 1 949 должностных лиц и 1 136 юридических лиц (рис. 2).

⁶ См. статистические данные из форм ведомственного статистического наблюдения Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации (форма 1-АП «Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях») за 2011–2015 гг.

⁷ Как представляется, одним из пробелов в законодательстве является невозможность привлечения к административной ответственности за дачу вознаграждения в интересах лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица.

Рис. 1. Динамика правонарушений, предусмотренных ст. 19.28, 19.29 КоАП РФ*

* Источник: составлено автором.

Fig. 1. Dynamics of the breaches of law stipulated by Art. 19.28, 19.29 of the Russian Administrative Code*

* Source: compiled by the author.

Рис. 2. Структура лиц, наказанных в 2015 г. за совершение правонарушения, предусмотренного ст. 19.29 КоАП РФ*

* Источник: составлено автором.

Fig. 2. Structure of persons prosecuted in 2015 for the breaches of law stipulated by Art. 19.29 of the Russian Administrative Code*

* Source: compiled by the author.

Иностранные лица и лица без гражданства к ответственности за административные правонарушения коррупционной направленности в 2011–2015 гг. не привлекались. В то же время есть случаи привлечения к административной ответственности юридических лиц, учредителями которых являлись иностранные организации или граждане зарубежных стран. При этом юридические лица обладали статусом российских юридических лиц. Так, в Москве в отношении ООО «Л.» было возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 19.28 КоАП РФ, по факту передачи генеральным директором данного ООО взятки в размере 3,1 млн руб. сотруднику органов внутренних дел за возврат предметов, изъятых в ходе произведенного обыска. Постановлением мирового суда на организацию наложен административный штраф в размере 21,7 млн руб. Основным учредителем данного ООО является компания с ограниченной ответственностью из Республики Кипр. Прокуратурой Омской области возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 19.28 КоАП РФ, в отношении ООО «Н.» в связи с тем, что директор по тендерным продажам данной организации передала денежные средства в размере 605 тыс. руб. за совершение заведомо незаконных действий в интересах общества: подписание товарно-транспортных накладных и счетов-фактур о приемке молочных смесей для лечебного питания детей в нарушение заключенных государственных контрактов. Судом на общество наложен штраф в размере 1 млн руб. Учредителем упомянутой организации является частная коммерческая компания с ограниченной ответственностью из Королевства Нидерланды.

В 2012–2015 гг. последовательно растет число юридических лиц, привлеченных к административной ответственности за коррупционные правонарушения: в 2015 г. (1 380) их стало в 11 раз больше, чем в 2011 г. (161). Всего в анализируемом периоде административному наказанию были подвергнуты 4 819 юридических лиц. По ст. 19.29 КоАП РФ изменяется соотношение количества наказанных должностных и юридических лиц: если в 2011 г. на одно наказанное юридическое лицо приходилось 4,3 наказанных должностных лиц, то в 2015 г. соотношение юридических и должностных лиц составило 1,5.

Основным наказанием, назначаемым судами за совершение данных административных правонарушений коррупционной направленности, является штраф, в единичных случаях – предупреждение (по ст. 19.29 КоАП РФ) или конфискация (по ст. 19.28 КоАП РФ)⁸.

Размер штрафа за незаконное вознаграждение от имени юридического лица может достигать огромных размеров: от одного миллиона по ч. 1 ст. 19.28 КоАП РФ до стократной суммы денежных средств, стоимости ценных бумаг, иного имущества, услуг имущественного характера, иных имущественных прав, незаконно переданных или оказанных либо обещанных или предложенных от имени юридического лица, но не менее ста миллионов рублей – по ч. 3 ст. 19.28 КоАП РФ. Однако, несмотря на рост общей суммы наложенных штрафов, в 2015 г. сумма штрафов составила 543 398 412 руб. (в 2014 г. – 259 140 000 руб., в 2013 г. – 248 020 000 руб.), их средний размер уменьшается. Если в 2011 г. средний размер штрафа, назначенного юридическому лицу за дачу незаконного вознаграждения, составлял 3 015 000 руб., то в 2015 г. на каждое наказанное лицо приходится в среднем штраф в 1 260 785 руб. (в 2014 г. – 1 062 000 руб.). Невысок и удельный вес сумм взысканных штрафов в общем объеме назначенных. Несмотря на наблюдающийся рост (с 7,4 % в 2011 г. до 13,8 % в 2015 г.), большая часть штрафов остается неоплаченной.

Гораздо лучше обстоит ситуация с взысканием штрафов, наложенных за незаконное привлечение к трудовой деятельности государственного служащего (бывшего государственного служащего): если в 2011 г. взыскивалось 32 % штрафов, то в 2015 г. было взыскано уже 44 % назначенных судами штрафов. Однако необходимо учитывать, что суммы, назначаемые судами за правонарушения, предусмотренные ст. 19.29 КоАП РФ, гораздо ниже кратных штрафов, установленных ст. 19.28 КоАП РФ. В данном случае административные штрафы налагаются на граждан в размере от 2 000 до 4 000 руб., на должностных

⁸ Небольшое число конфискаций (37 – в 2015 г., 23 – в 2014 г., 17 – в 2013 г.) объясняется тем, что, как правило, административное судопроизводство по ст. 19.29 КоАП РФ сопровождается уголовным процессом по ст. 204, 290, 291 УК РФ, в ходе которого решаются вопросы, связанные с предметом взятки (коммерческого подкупа).

лиц – от 20 000 до 50 000 руб., на юридических лиц – от 100 000 до 500 000 руб.

Распространенной причиной неисполнения постановлений судов является их длительное обжалование привлеченными к административной ответственности лицами. Встречаются также случаи банкротства юридических лиц, должностные лица которых привлечены к уголовной ответственности за коррупционные преступления, как способ избежать крупного штрафа за совершенное административное правонарушение коррупционной направленности⁹.

Поскольку суммы денежных взысканий за нарушение законодательства Российской Федерации подлежат зачислению в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, можно сделать вывод о потере бюджетом десятков миллионов рублей.

Вместе с тем с учетом правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации¹⁰ о том, что административный штраф за правонарушения, минимальный размер штрафа за которые установлен в сумме 100 тыс. руб. и более, может быть снижен судом ниже низшего предела, предусмотренного соответствующей санкцией, ст. 4.1 КоАП РФ была дополнена ч. 3.2¹¹, предусматривающей, что при наличии исключительных обстоятельств, связанных с характером совершенного административного правонарушения и его последствиями, имущественным и финансовым положением привлекаемого к административной

ответственности юридического лица, судья может назначить наказание в виде административного штрафа в размере меньше минимального размера административного штрафа, если минимальный размер административного штрафа для юридических лиц составляет не менее 100 000 рублей. Таким образом, прокурорам при подготовке материалов о совершении юридическими лицами административных правонарушений коррупционной направленности надлежит принимать меры, направленные на установление обстоятельств, необходимых для индивидуализации административного наказания и исключения избыточного применения мер административной репрессии.

О возбуждении дела об административном правонарушении прокурором выносится постановление (ч. 2 ст. 28.4 КоАП РФ) в сроки, установленные ст. 28.5 КоАП РФ. В постановлении должны быть указаны те же самые сведения, которые содержатся в протоколе об административном правонарушении (см. ст. 28.2 КоАП РФ). Поскольку субъектом административной ответственности является юридическое лицо, помимо сведений, перечисленных в ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ, следует уделить внимание информации о самом юридическом лице: юридический адрес; сведения о государственной регистрации; банковские реквизиты и номер расчетного счета и др. Кроме того, подлежит установлению факт обладания физическим лицом, совершившим правонарушение, правом действовать от имени юридического лица. В то же время физическое лицо, давшее взятку в интересах юридического лица, необязательно должно быть юридически связано с последним. На данный момент сформирована судебная практика. Как правило, судьи не учитывают доводы представителей юридического лица о том, что физическое лицо, давшее взятку должностному лицу, действовало от своего имени и в своих интересах¹².

Необходимо решить проблему определения юридической связи между действиями физического и юридического лица, от которого передается незаконное вознаграждение (или в интересах которого). Исходя из этого в ходе расследования соответствующих уголовных и административных дел необходимо

⁹ При этом слияние и т. д. юридических лиц не освобождает от административной ответственности вновь возникшее юридическое лицо согласно положениям ч. 3–6 ст. 2.10 КоАП.

¹⁰ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации № 4-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 7.3, 9.1, 14.43, 15.19, 15.23.1 и 19.7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Арбитражного суда Нижегородской области и жалобами обществ с ограниченной ответственностью "Барышский мясокомбинат" и "ВОЛМЕТ", открытых акционерных обществ "Завод "Реконд", "Эксплуатационно-технический узел связи" и "Электронкомплекс", закрытых акционерных обществ "ГЕОТЕХНИКА П" и "РАНИ" и бюджетного учреждения здравоохранения Удмуртской Республики "Детская городская больница № 3 "Нейрон" Министерства здравоохранения Удмуртской Республики» от 25.02.2014 // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Федеральный закон № 515-ФЗ «О внесении изменений в статью 4.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» от 31.12.2014 // Российская газета. Федеральный выпуск. 2015. № 6572 (1). 12 января.

¹² См.: Постановление мирового судьи судебного участка № 20 объединенного судебного участка Советского района г. Рязани от 28.10.2013.

предпринять меры, направленные на выяснение следующих обстоятельств:

1. Каким образом действовало физлицо (единолично или в сговоре с представителями юрлица)?

2. Физлицо – организатор или исполнитель преступления?

3. Как физлицо получило средства, передаваемые в качестве незаконного вознаграждения?

4. Какова цель преступных действий физлица (получение выгоды для себя лично или для юрлица).

5. Совершались ли действия физлица от имени юрлица, в интересах которого оно действовало? [9, с. 86].

Например, в марте 2016 г. по постановлению прокурора Пермского края привлечено к административной ответственности по ч. 2 ст. 19.28 КоАП РФ ЗАО «О.», в интересах которого депутатом Березниковской городской Думы М. предложено вознаграждение в размере 100 тыс. долларов США заместителю руководителя УФНС России по краю за отмену решения о привлечении общества к ответственности за налоговое правонарушение. Суд назначил штраф в размере 10 млн руб., из которых уплачено 1,6 млн руб., в остальной части предоставлена рассрочка.

Делаем акцент на том факте, что возможность ознакомления с протоколом об административном правонарушении обязательно должна быть предоставлена законному представителю юрлица, против кого ведется дело об административном правонарушении. Кроме того, указанные лица имеют право написать объяснения (замечания) по содержательной части протокола, позже прилагаемые к протоколу.

Есть специфическая особенность, свойственная коррупционным правонарушениям (ст. 19.28 и 19.29 КоАП РФ) (кроме общих положений) при производстве по делам об административных правонарушениях. Основное средство выявления административных правонарушений, связанных с незаконным вознаграждением от имени юрлица (ст. 19.28 КоАП РФ), – постоянный контроль:

а) постановлений о возбуждении уголовных дел по ст. 204, 290, 291 и 291.1 УК РФ, поступающих в органы прокуратуры в порядке ч. 4 ст. 146 УПК РФ;

б) материалов уголовных дел, возбужденных по ст. 204, 290, 291 и 291.1 УК РФ.

Хотим обратить внимание, что возбуждение дела об административном правонарушении и привлечение к ответственности юрлица допустимо до

вступления в законную силу приговора суда по уголовному делу в отношении физлица. Доказательства незаконной передачи имущества (оказания услуг имущественного характера, предоставления имущественных прав), помимо обвинительного приговора, могут быть приведены в постановлении суда или следователя о прекращении уголовного дела по нереабилитирующим основаниям (например, в связи со смертью обвиняемого)¹³. Кроме того, «протоколы и иные материалы ранее прекращенного уголовного дела в отношении лица, привлекаемого к административной ответственности за те же действия (бездействие), могут быть использованы в качестве доказательств при рассмотрении дела об административном правонарушении»¹⁴.

Как показывает практика, наиболее часто прокурами выявляются правонарушения, предусмотренные ст. 19.28 КоАП РФ, связанные с передачей денежных средств за освобождение юридических лиц от проверки или ответственности, за обеспечение победы по итогам участия юридического лица в конкурсных процедурах (в том числе при размещении заказов для государственных и муниципальных нужд), за оказание юридическим лицам преференций в ходе реализации уполномоченными должностными лицами разрешительных и контрольных функций.

Однако имеются факты привлечения к ответственности юридических лиц за передачу незаконного вознаграждения представителям коммерческих организаций.

Так, мировым судьей в феврале 2016 г. признано виновным в совершении правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 19.28 КоАП РФ, ЗАО «А.», директор которого М. перечислял на счет банковской карты одного из работников ОГКУ «Департамент автомобильных дорог» денежные средства за организацию беспрепятственного проезда автомобилей с перегрузом через мостовой переход реки Волги.

¹³ См. «Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2012 года» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ См. п. 18 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» от 24.03.2005 // Российская газета. Федеральный выпуск. 2005. № 3749 (0). 19 апреля.

В июне 2016 г. мировым судьей Асиновского судебного района Томской области по постановлению Западно-Сибирской транспортной прокуратуры привлечено к административной ответственности по ч. 1 ст. 19.28 КоАП РФ ООО ПКФ «Н.», директор которого неоднократно передавал должностному лицу филиала ОАО «РЖД» денежное вознаграждение за устранение коммерческих неисправностей вагонов и скорейшую их отправку по маршруту следования.

Как правило, к административной ответственности за совершение правонарушения, предусмотренного ст. 19.28 КоАП РФ, привлекаются коммерческие организации, но имеют также место и факты привлечения к ответственности по ст. 19.28 КоАП РФ юридических лиц, учрежденных государственными органами. К примеру, постановлением мирового судьи судебного участка № 3 Промышленного района г. Ставрополя один из медицинских колледжей Минздрава России привлечен к административной ответственности по ч. 1 ст. 19.28 КоАП РФ (штрафу в размере 500 тыс. руб.) за то, что начальник хозяйственного отдела учреждения передал должностному лицу УФМС России по Ставропольскому краю вознаграждение в размере 50 тыс. руб. за совершение незаконных действий по изменению даты поступления в УФМС уведомлений о завершении обучения иностранных граждан и непривлечение учреждения к ответственности.

По постановлениям прокурора Промышленного района г. Смоленска в марте 2016 г. мировым судьей судебного участка № 383 Мещанского района г. Москвы ФГБОУ «Национальный ... университет» привлечено к административной ответственности по двум эпизодам передачи директору ОГБОУ СПО «... строительный колледж» незаконного вознаграждения (в июле 2013 г. – 300 тыс. руб., в мае 2014 г. – 287 тыс. руб.) за предоставление помещений и материальной базы учреждения для образовательной деятельности вуза.

Встречаются ситуации, когда из-за процессуальных нарушений при проведении оперативного эксперимента в целях документирования взяточничества факт получения или дачи взятки остается недоказан и уголовное дело прекращается. Тем не менее данное обстоятельство не препятствует возбуждению административного дела по ст. 19.28 КоАП РФ при наличии достаточных доказательств факта предложения или обещания денег (иных ценностей) от имени юриди-

ческого лица¹⁵. При этом необходимо учитывать, что «обещание взятки» подразумевает наличие договоренности между взяткодателем и взяткополучателем, в то время как «предложение взятки» не подразумевает такой договоренности¹⁶.

В отличие от расследования уголовных дел по фактам получения (дачи) взяток при привлечении юридического лица к ответственности по ст. 19.28 КоАП РФ не имеет значения установление следующих обстоятельств:

1) является ли лицо собственником денежных средств, являющихся орудием совершения правонарушения, последние могут принадлежать физическому лицу, осуществляющему незаконную их передачу должностному лицу от имени юридического лица¹⁷;

2) является ли лицо, передающее незаконное вознаграждение должностному лицу от имени юридического лица, работником последнего либо действующим по доверенности от имени юридического лица¹⁸ либо не состоит в трудовых или иных отношениях с юридическим лицом¹⁹.

Хотя есть и иная судебная практика. Так, прокурором Заводского района г. Саратова в отношении ООО «П.» возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 19.28 КоАП РФ. Постановлением мирового судьи судебного

¹⁵ Отсутствие уголовной ответственности за предложение или обещание взятки, совершение каких-либо деяний за взятку является, на наш взгляд, одним из пробелов уголовного законодательства.

¹⁶ См. Письмо Генеральной прокуратуры РФ № 86-242-2014/Нд4167-15 «Об организации взаимодействия контрольно-надзорных органов, органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, и органов следствия с органами прокуратуры при выявлении признаков правонарушений, предусмотренных статьей 19.28 КоАП РФ, и при расследовании дел об административных правонарушениях указанной категории» от 16.02.2015 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ Постановление Судебной коллегии Верховного суда Республики Карелия № 4А-195/2013 от 28.10.2013 / Обзор судебной практики Верховного суда Республики Карелия за второе полугодие 2013 г. URL: www.files.sudrf.ru/1281/docum_sud/doc20140429-113823.doc (дата обращения: 25.11.2015).

¹⁸ Решение Балашовского районного суда Саратовской области по делу № 12-94/2013 от 30.09.2013. URL: www.docs.pravo.ru/document/view/49964461/56775064/ (дата обращения: 25.11.2015).

¹⁹ Постановление мирового судьи судебного участка № 63 Волгоградской области по делу № 5-743/2012 от 01.08.2012. URL: www.docs.pravo.ru/document/view/38608685/44492468 (дата обращения: 25.11.2015).

участка № 9 Заводского района г. Саратова ООО «П.» признано виновным в совершении указанного правонарушения и подвергнуто наказанию в виде штрафа в размере 1 млн руб. Однако впоследствии решением Заводского районного суда г. Саратова производство по делу об административном правонарушении прекращено на основании п. 1.1 ст. 29.9 КоАП РФ в связи с отсутствием состава правонарушения. Основанием для отмены судебного решения первой инстанции послужило то обстоятельство, что на момент предложения незаконного вознаграждения сотруднику полиции в интересах ООО «П.» К. не обладала полномочиями на представление интересов данного общества, она не являлась должностным лицом применительно к диспозиции ст. 19.28 КоАП РФ, поскольку выданная К. доверенность не была заверена печатью ООО «П.». Как представляется, такая позиция суда является ошибочной.

Факт незаконного вознаграждения от имени юридического лица может быть отражен не только в обвинительном приговоре, но и в постановлении суда или следователя о прекращении уголовного дела по нереабилитирующим основаниям (например, в связи со смертью обвиняемого). Наличие или отсутствие негативных последствий не имеет значения применительно к правонарушению, предусмотренному ст. 19.28 КоАП РФ, поскольку состав рассматриваемого правонарушения является окончанным с момента совершения неправомерных действий.

Привлечение к административной ответственности за незаконное вознаграждение не всегда обусловлено привлечением к уголовной ответственности. Так, в случаях коммерческого подкупа (ст. 204 УК РФ), если ущерб причинен только интересам юридического лица, то согласно ст. 23 УПК РФ уголовное дело не возбуждается при отсутствии заявления руководителя юридического лица или его согласия.

На эффективность привлечения к ответственности юридических лиц за незаконное вознаграждение влияет низкий уровень ведомственного контроля за ходом и результатами расследования уголовных дел. В результате просчеты, допускаемые при проведении оперативно-разыскных мероприятий, расследовании и судебном рассмотрении уголовных дел, выражающиеся в непринятии исчерпывающих мер к установлению всех обстоятельств совершения преступления, в частности фиксации доказательств передачи

денежных средств именно в интересах юридических лиц, являются препятствием для возбуждения дел об административных правонарушениях по ст. 19.28 КоАП РФ либо приводят к освобождению от административной ответственности в суде²⁰.

Наряду с этим выявление и привлечение к административной ответственности юридических лиц по ст. 19.28 КоАП РФ затруднено тем обстоятельством, что должностное лицо, получившее незаконное вознаграждение, не заинтересовано в сотрудничестве с правоохранительными органами и оказании содействия в проведении административного расследования, так как сведения, полученные в ходе административного расследования либо рассмотрения административного правонарушения, станут доказательствами вины данного должностного лица в совершении коррупционного преступления. С другой стороны, юридическое лицо, в интересах которого давалась взятка, также не заинтересовано в сотрудничестве с правоохранительными органами, так как на данный момент не предусмотрены правовые основания для освобождения юридического лица от административного наказания, даже если от уголовной ответственности освобождается физическое лицо, в соответствии с примечаниями к ст. 204, 291 и 291.1 УК РФ.

Так, мировым судьей одного из районов Москвы рассматривалось дело коррупционной направленности. По материалам дела, сотрудник фирмы (с согласия генерального директора) должен был передавать должностному лицу ОВД денежные средства за согласование актов сдачи-приемки не выполненных должным образом работ. После очередного требования руководителя указанной организации обратился в УСБ ГУМВД РФ по Москве и вместе со своим сотрудником участвовал в задержании вымогателя. Генеральный директор и сотрудник указанной организации от уголовной ответственности были освобождены, так как сотрудничали со следствием и активно способствовали раскрытию факта вымогательства. Вымогавшее взятку должностное лицо было осуждено. Компания признана виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 19.28 КоАП РФ, и на нее постановлением мирового судьи,

²⁰ Решение по ст. 19.28 КоАП РФ Ногинского городского суда Московской области от 29.06.2011. URL: www.docs.pravo.ru/document/view/23168152/22689035/ (дата обращения: 25.11.2015).

оставленным без изменения решением вышестоящего суда, наложен административный штраф в размере 1 млн руб. [9, с. 85].

Конституционный Суд Российской Федерации отказал в принятии к рассмотрению жалобы ООО «Приоритет», так как оспариваемая в жалобе ООО «Приоритет» ч. 1 ст. 19.28 КоАП РФ – с учетом положений международных договоров и правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации – не содержит неопределенности, а потому не может расцениваться как нарушающая конституционные права и свободы заявителя в его конкретном деле в указанных им аспектах²¹. Вместе с тем данное обстоятельство не означает, что институт освобождения от административной ответственности не нуждается в соответствующей научной проработке и нормативном урегулировании [10, с. 1–15]. Как представляется, освобождение юридического лица от административной ответственности за незаконное вознаграждение (по аналогии с освобождением юридического лица от уголовной ответственности за дачу взятки) отвечает принципу справедливости и будет способствовать изобличению взяточполучателей. Однако это не означает, что во всех без исключения случаях освобождения от ответственности физического лица должно следовать автоматически освобождение юридического лица от административной ответственности. Безусловно, необходимо будет учитывать роль юридического лица в совершенном деянии и последующее участие в оказании содействия расследованию преступления.

В литературе справедливо отмечается возможность умышленной провокации осуществления противозаконных действий с целью причинения вреда деловой репутации и финансового ущерба юридическому лицу. В связи с этим заслуживает внимания предложение об установлении административной (для юридических лиц) и уголовной (для граждан и должностных лиц) ответственности за провокацию получения незаконного вознаграждения от имени юридического лица [11, с. 16].

²¹ См.: Определение Конституционного Суда РФ № 1308-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью "Приоритет" на нарушение конституционных прав и свобод частью 1 статьи 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» от 05.06.2014 // СПС «КонсультантПлюс».

Как уже отмечалось выше, дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 19.28 КоАП РФ, находятся в тесной взаимосвязи с уголовными делами по ст. 204, 290, 290, 291.1 УК РФ. Как правило, доказательная база формируется в ходе уголовного процесса. Однако решение о виновности физического лица в даче взятки (в интересах юридического лица) принимается районным судом, в то же время решение об ответственности юридического лица фактически по этому же делу принимается мировым судом. Иногда это приводит к судебным ошибкам, зачастую юридическое лицо за административное правонарушение (ст. 19.28 КоАП РФ) наказывается гораздо строже, чем взяткодатель за преступление (ст. 291 УК РФ). Кроме того, ч. 3 ст. 19.28 КоАП РФ предусматривает огромные размеры штрафа – не менее ста миллионов рублей. Учитывая последствия, наступающие для юридических лиц, вынужденных выплачивать такие крупные суммы штрафов, на наш взгляд, представляется необходимым, чтобы решения по таким важным вопросам принимались районным, а не мировым судом. Исходя из изложенного, представляется целесообразным рассмотреть вопрос о внесении соответствующих изменений в ст. 23.1 («Судьи») КоАП РФ.

В последние годы прокурорами предпринимались определенные меры по активизации работы по выявлению и пресечению фактов дачи незаконных вознаграждений от имени или в интересах юридических лиц: соответствующие вопросы выносились на заседания координационных совещаний руководителей правоохранительных органов, межведомственных рабочих групп; проводились учебно-методические мероприятия с участием представителей правоохранительных и контролирующих органов; изучались материалы уголовных дел, процессуальных проверок, материалы оперативно-разыскной деятельности, а также уведомления государственных и муниципальных служащих о фактах склонения к совершению коррупционных правонарушений; выносились представления в территориальные подразделения органов внутренних дел с требованием активизировать работу по выявлению преступлений, совершаемых от имени или в интересах юридических лиц; в результате прокурорских реагирований ряд должностных лиц привлечен к дисциплинарной ответственности за недостатки в работе по данному направлению.

Административные правонарушения, ответственность за совершение которых предусмотрена ст. 19.29 КоАП РФ, выявляются прокурорами не только в ходе тематических проверок исполнения законодательства о государственной и муниципальной службе и противодействии коррупции, но и в ходе проверочных мероприятий по иным направлениям надзорной деятельности. Например, в ходе проверки исполнения природоохранного законодательства было установлено, что руководителем ООО является бывший начальник одного из подразделений ГУВД Челябинской области, однако в органы внутренних дел уведомление о его трудоустройстве не направлялось. По постановлению прокурора мировым судьей юридическому лицу назначено наказание в виде штрафа в размере 100 тыс. рублей.

При выявлении нарушений и привлечении виновных лиц к административной ответственности, предусмотренной ст. 19.29 КоАП РФ, проверяется исполнение положений, регламентированных Постановлением Правительства Российской Федерации № 29 от 21.01.2015²². В данном постановлении закреплены: содержание, требование по оформлению и срок направления письма представителю нанимателя (работодателю) бывшего государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы о заключении трудового договора.

Иными словами, в течение двух лет при 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, работодатель обязан в десятидневный срок сообщать о заключении такого договора представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы.

Характерны следующие примеры. Суд по постановлению прокурора привлек организацию N к адми-

нистративной ответственности по ст. 19.29 КоАП РФ в размере 100 000 руб., кроме того, по иску Красноярского транспортного прокурора расторгнут трудовой договор, заключенный между данной компанией и Д., числившимся главным государственным таможенным инспектором Красноярской таможни и неоднократно контролировавшим товары, перемещаемые через границу вышеупомянутым юрлицом. Несмотря на выполнение Д. контрольных функций, руководство компании N не поставило в известность комиссию Красноярской таможни по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов о возникновении с ним трудовых правоотношений [11, с. 17].

При проверке прокуратурой горбольницы № 4 г. Владимира выявлен факт приема на работу зам. главврача учреждения по организационно-методической работе, который ранее замещал должность федеральной государственной гражданской службы в Управлении Росздравнадзора по Владимирской области. При этом по роду своей деятельности он контролировал и выдавал разрешения муниципальным учреждениям здравоохранения. Главврачом данной горбольницы информация о принятии его на работу передана в соответствующие органы с несоблюдением установленного законом времени. В результате главврач медучреждения привлечен к административной ответственности по ст. 19.29 КоАП РФ в виде штрафа в размере 20 000 руб. [12, с. 37].

Независимо от того, входили ли в должностные обязанности государственного или муниципального служащего функции государственного, муниципального (административного) управления организацией, подписавшей с ним трудовой договор (независимо от размера оплаты труда) и (или) гражданско-правовой договор (договоры), стоимость выполнения работ (оказание услуг) по которому (которым) в течение месяца превышает сто тысяч рублей, важно иметь в виду, что в соответствии с позицией Верховного Суда Российской Федерации²³ несоблюдение работодателем (заказчиком работ, услуг) обязанности, предусмотренной ч. 4 ст. 12 ФЗ «О противодействии коррупции», в отношении бывшего государственно-

²² См. Постановление Правительства РФ от 21.01.2015 № 29 «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» // Российская газета. 2015. 23 января.

²³ См.: Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2012 года; Постановление Верховного Суда Российской Федерации № 82-АД13-1 от 15.07.2013 // СПС «КонсультантПлюс».

го или муниципального служащего, замещавшего должность, включенную в перечни, составляет объективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.29 КоАП РФ.

Также следует иметь в виду, что по ст. 19.29 КоАП РФ за незаконное привлечение к трудовой деятельности бывшего государственного и муниципального служащего несет ответственность работодатель либо заказчик работ (услуг). Согласно ст. 20 ТК РФ, работодатель – это физическое либо юридическое лицо (организация), вступившее в трудовые отношения с работником.

Допускаемые прокурорами ошибки в определении должностных лиц, которые должны быть привлечены к административной ответственности, впоследствии могут привести к прекращению судами производства по таким делам в связи с отсутствием состава правонарушения. Так, постановлением зам. председателя одного из областных судов было прекращено производство по административному делу по ст. 19.29 КоАП Российской Федерации в отношении инспектора отдела кадров, бухгалтера фирмы «Б.» на основании п. 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ (т. е. в связи с отсутствием состава правонарушения)²⁴.

Согласно ст. 19.29 Кодекса об административных правонарушениях РФ, незаконное привлечение к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказанию услуг государственного или муниципального служащего либо бывшего государственного или муниципального служащего влечет наложение административного штрафа на граждан (например, индивидуальных предпринимателей), должностных и юрлиц.

Как свидетельствует анализ данных прокурорской практики²⁵, чаще к административной ответственности привлекаются должностные лица. Однако следует учитывать, что, как гласит ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ, назначение административного наказания юрлицу не освобождает от административной ответственности за такое правонарушение виновное физлицо, равно как и привлече-

ние к административной или уголовной ответственности физлица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юрлицо.

Также в п. 15 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» от 24.03.2005 прописано, что, ввиду того, что Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации не предусматривает в подобных случаях каких-либо ограничений при назначении административного наказания, судья вправе применить к юридическому и должностному лицу любую меру наказания в пределах санкции соответствующей статьи, в том числе и максимальную, учитывая при этом смягчающие, отягчающие и иные обстоятельства, оказывающие влияние на степень ответственности каждого из этих лиц. В соответствии с ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ привлечение к уголовной ответственности должностного лица не может служить основанием для освобождения юрлица от административной ответственности.

По ст. 19.29 КоАП РФ к административной ответственности могут быть привлечены и должностное, и юрлицо. Например, в ходе проведенной прокуратурой г. Волгограда проверки установлено, что компания «В.» с бывшим муниципальным служащим – заместителем руководителя департамента ЖКХ и ТЭК администрации г. Волгограда П. заключен трудовой договор, однако в установленный законом срок уведомление о заключении договора в департамент не представлено. На основании постановления прокурора г. Волгограда возбуждены дела об административных правонарушениях по ст. 19.29 КоАП РФ в отношении компании «В.» и ее руководителя, в результате которых они оштрафованы на 100 тыс. и 20 тыс. руб. соответственно).

Необходимо учитывать, что при одновременном привлечении к административной ответственности юридического лица и его ответственного должностного лица требуется доказывание наличия состава административного правонарушения в действиях каждого из них²⁶.

²⁴ См. Информационное письмо управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации в Уральском федеральном округе № 33-15-2014 «О практике привлечения к административной ответственности по ст. 19.28, 19.29 КоАП РФ» от 20.03.2014.

²⁵ См., например: Обзор практики принесения Генеральной прокуратурой Российской Федерации протестов на вступившие в законную силу постановления по делам об административных правонарушениях за 2013 год (письмо Генеральной прокуратуры РФ № 8-12-2014 от 27.06.2014).

²⁶ Методические рекомендации «Привлечение к административной ответственности за невыполнение законных требований прокурора» (подготовлены Академией Генеральной прокуратуры РФ, одобрены Генеральной прокуратурой РФ) // СПС «КонсультантПлюс».

Необходимо отметить проблему территориальности при возбуждении дел об административных правонарушениях по ст. 19.29 Кодекса об административных правонарушениях РФ. Увольняясь со службы в одном регионе, государственный служащий иногда трудоустраивается в другом субъекте Российской Федерации, что на практике для прокуроров вызывает ряд трудностей, в том числе по истребованию документов, получению объяснений, а также участию в судебных заседаниях по месту нахождения нового работодателя бывшего государственного служащего, находящегося в другом регионе. Данный вопрос отчасти может быть разрешен путем направления запросов соответствующему прокурору, на территории которого находится юридическое лицо, совершившее правонарушение.

Анализ судебных актов по делам об административных правонарушениях рассматриваемой категории свидетельствует, что в отдельных случаях имеет место вынесение судьями постановлений о прекращении производства по делам об административных правонарушениях ввиду малозначительности совершенного правонарушения. Так, решением Кирово-Чепецкого районного суда Кировской области оставлен без удовлетворения протест прокурора на постановление мирового судьи, освободившего руководителя МБУ «Д.» П., не исполнившую при привлечении к трудовой деятельности бывшего государственного служащего обязанность по уведомлению работодателя по предыдущему месту службы, от административной ответственности по ст. 19.29 КоАП РФ ввиду малозначительности совершенного правонарушения.

Вместе с тем выводы судов о малозначительности деяния можно считать ошибочными, так как совершенное должностным лицом административное правонарушение покушается на охраняемые законом отношения в области противодействия коррупции. Отсутствие вредных последствий не означает малозначительности совершенного правонарушения, поскольку их наступление не является квалифицирующим признаком объективной стороны административного правонарушения, ответственность за которое установлена ст. 19.29 Кодекса об административных правонарушениях РФ. Значительная угроза охраняемым общественным отношениям состоит в этом случае не в наступлении каких-либо материальных последствий

правонарушения, а в ненадлежащем отношении работодателя к исполнению своих обязанностей.

Не являются обстоятельствами, характеризующими малозначительность правонарушения, такие, например, как личность и имущественное положение привлекаемого к ответственности лица, добровольное устранение последствий правонарушения, возмещение причиненного ущерба. Они, в силу ч. 2 и 3 ст. 4.1 КоАП РФ, учитываются при назначении административного наказания²⁷.

В этой связи факты вынесения незаконных судебных постановлений не должны оставаться без внимания прокуроров, которым следует применять соответствующие меры прокурорского реагирования.

Вместе с тем, на наш взгляд, является ошибочной точка зрения, что абсолютно любое административное правонарушение коррупционной направленности имеет заведомо повышенную общественную опасность и не может являться малозначительным [13, с. 7–10]. В этой связи С. Е. Чаннов совершенно справедливо отмечает, что «коррупционное правонарушение коррупционному правонарушению рознь» [14, с. 2199], при принятии решения о привлечении к административной ответственности необходимо принимать во внимание все обстоятельства его совершения.

Согласно п. 21 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» от 24.03.2005, при установлении малозначительности совершенного административного правонарушения на основании ст. 2.9 КоАП РФ судья вправе освободить виновное лицо от административной ответственности и ограничиться устным замечанием, о чем указывается в постановлении о прекращении производства по делу. «Малозначительным административным правонарушением является действие или бездействие, хотя формально и содержащее признаки состава административного правонарушения, но с учетом характера совершенного правонарушения

²⁷ См. Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» от 24.03.2005 // Российская газета. Федеральный выпуск. 2005. № 3749 (0). 19 апреля.

и роли правонарушителя, размера вреда и тяжести наступивших последствий не представляющее существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений»²⁸.

Но, как отметил Пленум Верховного Суда РФ, 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 ст. 12.8, 12.26 КоАП РФ²⁹. На наш взгляд, к числу последних во всех случаях должно быть отнесено и правонарушение, предусмотренное ст. 19.28 КоАП РФ.

Основным наказанием за совершение административных правонарушений коррупционной направленности является штраф³⁰. Однако, как показывает практика, с юридических лиц взыскивается не более 30 % общей суммы штрафов, наложенных судами. Как правило, это вызвано отсутствием имущества (денежных средств), на которое может быть обращено взыскание, а также отсутствием юридического лица по месту регистрации.

Как отмечают прокуроры [15, с. 51; 16, с. 15], недобросовестные представители юридических лиц, совершивших административные правонарушения, изыскивая способы избежать привлечения к ответственности, ликвидируют юридические лица в ходе рассмотрения дела об административном правонарушении (а иногда и до его возбуждения) или создают условия невозможности взыскания наложенного административного штрафа (например, путем реализации имущества или перечисления имеющихся денежных средств на счетах). КоАП РФ не предусматривает мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении в виде наложения ареста на имущество, не являющееся орудием или предметом

административного правонарушения, или запрещения процедуры ликвидации юридического лица.

Так, за совершение деяния, предусмотренного ст. 19.28 КоАП РФ, постановлением мирового судьи наложен штраф на фирму «Г.» в размере 1 млн руб. Во время судебного рассмотрения собственник этой компании заключил договор купли-продажи 100%-ной доли уставного капитала с зарегистрированным в г. Череповце (Вологодская обл.) юристом, представителем которого был житель Москвы. Этот факт сделал принудительное взыскание штрафа невозможным, потому что впоследствии фирма была ликвидирована в добровольном порядке в связи с прекращением финансово-хозяйственной деятельности.

С похожим случаем столкнулась прокуратура г. Балаково Саратовской области. ООО «Л.» привлечено к административной ответственности в виде штрафа в 1 млн рублей в связи с правонарушением, предусмотренным ст. 19.28 КоАП РФ. Но во время рассмотрения судом дела значительная часть имущества общества была реализована самому учредителю и по заниженной стоимости [16, с. 16].

Способом решения данной проблемы может стать наложение ареста на счета (имущество) юридических лиц одновременно с возбуждением дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 19.28 КоАП РФ. В этой связи представляется необходимым дополнить гл. 27 КоАП РФ нормой, устанавливающей порядок применения специальной меры обеспечения – ареста счета и имущества юридического лица³¹.

Выводы

В заключение следует отметить, что осуществление административного преследования за совершение коррупционных правонарушений является одной из важнейших функций органов прокуратуры [17], более того, прокуратура является фактически единственным органом, уполномоченным проводить административное расследование в отношении лиц, виновных в совершении административных правонарушений коррупционной направленности.

²⁸ Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» от 24.03.2005 // Российская газета. Федеральный выпуск. 2005. № 3749 (0). 19 апреля.

²⁹ Там же.

³⁰ Иногда он сопровождается конфискацией предмета правонарушения. В единичных случаях выносятся предупреждение.

³¹ По аналогии с имеющей широкое применение практикой реализации положений ст. 77 Налогового кодекса РФ, предусматривающей арест имущества в качестве способа обеспечения исполнения решения о взыскании налогов, пеней, штрафа.

В целях дальнейшего совершенствования административной ответственности за коррупцию, на наш взгляд, необходимо предпринять следующее.

Во-первых, представляются актуальными разработка и нормативное закрепление перечня статей КоАП РФ, устанавливающих ответственность за правонарушения коррупционной направленности. Нужно четко определить, какие именно административные правонарушения являются коррупционными. Об этом ранее писали и другие исследователи [18, с. 60; 19, с. 214; 20, с. 49].

Во-вторых, субъектами административной ответственности в соответствии со ст. 19.28 КоАП РФ являются только юрлица. Но есть большое число фактов привлечения лиц к уголовной ответственности за взяточничество, действующих в интересах индивидуальных предпринимателей. Поэтому целесообразно изложить ст. 19.28 КоАП Российской Федерации в редакции, предусматривающей не только ответственность юрлиц, но и лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юрлица.

В-третьих, необходимо предусмотреть возможность освобождения от административной ответ-

ственности юрлиц, активно сотрудничающих при раскрытии и (или) расследовании преступления, либо при вымогательстве взятки со стороны должностного лица, либо если юрлицо добровольно сообщило органу, имеющему право возбудить уголовное дело, о даче взятки. В этом случае необходимо четко определить, какие конкретно лица могут действовать в интересах юрлица.

В-четвертых, имеет смысл дополнить КоАП Российской Федерации 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 принятие мер по урегулированию конфликта интересов; за нарушение ограничения на трудоустройство, установленное для бывших государственных и муниципальных служащих, в случаях конфликта интересов и др. В этой связи возможно формирование отдельной главы в КоАП РФ, посвященной административным правонарушениям коррупционной направленности.

Список литературы

1. Костенников М. В., Куракин А. В., Мышляев Н. П. Классификация административно-профилактических мер // *NB: Административное право и практика администрирования*. 2015. № 2. С. 72–88. DOI: 10.7256/2306-9945.2015.2.15847. URL: http://e-notabene.ru/al/article_15847.html (дата обращения: 25.08.2016).
2. Голованова Н. А., Селезнев В. А. Административная ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения // *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*. 2016. № 3. С. 44–50.
3. Винокуров А. Ю. Административное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации // *Административное и муниципальное право*. 2012. № 10. С. 52–56.
4. Винокуров А. Ю. Участие прокурора в административном преследовании должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции // *Административное и муниципальное право*. 2013. № 1. С. 30–35.
5. Субанова Н. В. Проблемы обеспечения законности в сфере административного принуждения средствами прокурорского надзора // *Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации*. 2014. № 3 (41). С. 45–51.
6. Илий С. К. Административные правонарушения коррупционной направленности // *Административное и муниципальное право*. 2015. № 5 (89). С. 460–468.
7. Полномочия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях в Российской Федерации: пособие / рук. авт. кол. А. В. Мелехин. М.: Акад. Ген. прокуратуры РФ, 2014. 120 с.
8. Саккулина Л. Л., Ершов Я. Н. Правовые аспекты административной ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения // *Вестник Московского университета МВД России*. 2015. № 6. С. 144–147.
9. Зырянов С. М., Цирин А. М. Административная ответственность за незаконное вознаграждение от имени юридического лица // *Журнал российского права*. 2015. № 2. С. 82–90.
10. Долгих И. П. Быть или не быть институту освобождения от административной ответственности в Российской Федерации? // *Юридические исследования*. 2015. № 1. С. 1–15. DOI: 10.7256/2409-7136.2015.1.13775. URL: http://e-notabene.ru/lr/article_13775.html (дата обращения: 25.08.2016).
11. Феоктистов С. В., Шерстов А. В. Роль прокуратуры в обеспечении неотвратимости наказания юридических лиц за коррупционные правонарушения // *Законность*. 2015. № 8. С. 14–18.

12. Широких А. В. Надзор за исполнением законодательства о муниципальной службе и противодействии коррупции в областном центре // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 10. С. 35–39.
13. Бессчастный С. А., Будлов И. М. Опротестование прокурором судебных постановлений о прекращении дел об административных правонарушениях в сфере противодействия коррупции по малозначительности // Законность. 2014. № 5. С. 7–10.
14. Чаннов С. Е. Может ли коррупционный проступок быть малозначительным? // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 10. С. 2197–2203.
15. Бессчастный С. А., Скорик В. Н. Административная ответственность юридических лиц, от имени или в интересах которых совершаются коррупционные правонарушения // Законность. 2015. № 6. С. 50–52.
16. Пеньков Д. Н. Проблемы взыскания штрафов, наложенных судами по ст. 19.28 КоАП // Законность. 2015. № 4. С. 15–18.
17. Черепанова И. В., Кiek Т. З. Реализация прокурором полномочий по возбуждению дел об административных правонарушениях коррупционной направленности // Евразийский юридический журнал. 2016. № 3 (94). С. 140–141.
18. Долгих И. П. Несовершенство законодательства об административных правонарушениях // Законность. 2014. № 7. С. 58–61.
19. Поляков М. М. Коррупционные административные правонарушения: понятие, виды и содержание // Вестник университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 8. С. 209–215.
20. Ростовцева Ю. В. Административная ответственность за коррупционные правонарушения в системе государственной службы // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 3. С. 47–52.

Дата поступления 02.09.2016

Дата принятия в печать 20.10.2016

Дата онлайн-размещения 29.12.2016

© Илий С. К., 2016

Информация об авторе

Илий Сергей Кириллович, кандидат юридических наук, доцент, заведующий отделом проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере государственной и муниципальной службы, противодействия коррупции, НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Адрес: 123022, г. Москва, ул. 2-я Звенигородская, 15, тел.: +7 (499) 255-06-05

E-mail: ilies@rambler.ru

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-7704-7216>

Researcher ID: <http://www.researcherid.com/rid/M-6685-2016>

S. K. ILIY¹

¹ Academy of Prosecutor General's Office of the Russian Federation, Moscow, Russia

ACTIVITY OF THE PROSECUTOR'S OFFICE BODIES OF THE RUSSIAN FEDERATION FOR ADMINISTRATIVE PROSECUTION OF PHYSICAL AND JURIDICAL PERSONS FOR CORRUPTION LAW BREACHES

Objective: to analyze the problems of identifying and impleading the persons guilty of corruptive administrative offenses and the role of the Prosecutor's Office in this activity.

Methods: formal logical method, systemic method, comparative legal, statistical.

Results: the author proposes to include a special chapter in the Russian Administrative Code on corruptive administrative offences, and to provide for the possibility of exemption from administrative liability of legal persons, who actively contributed to the disclosure and (or) investigation of crime, or when there has been extortion of bribes from officials, or if a legal person after the crime voluntarily informed on bribery to the body entitled to institute criminal proceedings. In the process of research, the author proposed a new wording of Article 19.28 of the Russian Administrative Code, providing for liability of not only legal entities but also individuals, engaged in entrepreneurial activities without forming a legal entity.

Scientific novelty: the existing problems of impleading for committing corruptive administrative offences are identified and classified, the ways of their solution are proposed.

Practical significance: the research results can be used in the practical work of prosecutors, as well as in the development of proposals on improvement of the Russian Code of Administrative Offences.

Keywords: Dialectics of corruption counteraction; Corruption; Administrative offence related to corruption; Corruption offence; Illegal remuneration; Article 19.28 of the Administrative Code; Article 19.29 of the Administrative Code; Corruption counteraction

References

1. Kostennikov, M. V., Kurakin, A. V., Myshlyayev, N. P. Classification of administrative-preventive measures, *NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya*, 2015, No. 2, pp. 72–88. DOI: 10.7256/2306-9945.2015.2.15847, available at: http://e-notabene.ru/al/article_15847.html (access date: 25.08.2016) (in Russ.).
2. Golovanova, N. A., Seleznev, V. A. Administrative liability of juridical persons for corruption breaches, *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya*, 2016, No. 3, pp. 44–50 (in Russ.).
3. Vinokurov, A. Yu. Administrative prosecution as a function of the Prosecutor's Office in the Russian Federation, *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo*, 2012, No. 10, pp. 52–56 (in Russ.).
4. Vinokurov, A. Yu. Prosecutor's participation in administrative prosecution of the officials executing certain state functions, *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo*, 2013, No. 1, pp. 30–35 (in Russ.).
5. Subanova, N. V. Issues of providing lawfulness in the sphere of administrative enforcement by means of prosecutor's observance, *Vestnik Akademii General'noi prokuratury Rossiiskoi Federatsii*, 2014, No. 3 (41), pp. 45–51 (in Russ.).
6. Ilii, S. K. Administrative breaches in corruption sphere, *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo*, 2015, No. 5 (89), pp. 460–468 (in Russ.).
7. Melekhin, A. V. *Prosecutor's authorities in procedures on administrative breaches in the Russian Federation*, Moscow: Akad. Gen. prokuratury RF, 2014, 120 p. (in Russ.).
8. Sakkulina, L. L., Ershov, Ya. N. Legal aspects of juridical persons' administrative liability for corruption breaches, *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii*, 2015, No. 6, pp. 144–147 (in Russ.).
9. Zyryanov, S. M., Tsirin, A. M. Administrative liability for illegal remuneration on behalf of a juridical person, *Zhurnal rossiiskogo prava*, 2015, No. 2, pp. 82–90 (in Russ.).
10. Dolgikh, I. P. To be or not to be for the institution of administrative liability exemption in the Russian Federation? *Yuridicheskie issledovaniya*, 2015, No. 1, pp. 1–15. DOI: 10.7256/2409-7136.2015.1.13775, available at: http://e-notabene.ru/lr/article_13775.html (access date: 25.08.2016) (in Russ.).
11. Feoktistov, S. V., Sherstov, A. V. Role of prosecutor's office in providing the unavoidability of juridical persons' punishment for corruption breaches, *Zakonnost'*, 2015, No. 8, pp. 14–18 (in Russ.).
12. Shirokikh, A. V. Observance over execution of law on municipal service and corruption counteraction in an oblast center, *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*, 2012, No. 10, pp. 35–39 (in Russ.).
13. Besschasnyi, S. A., Budlov, I. M. Prosecutor's protest against court decrees on removal of actions on administrative breaches in the sphere of corruption counteraction due to their insignificance, *Zakonnost'*, 2014, No. 5, pp. 7–10 (in Russ.).
14. Channov, S. E. Can a corruption breach be insignificant?, *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava*, 2014, No. 10, pp. 2197–2203 (in Russ.).
15. Besschasnyi, S. A., Skorik, V. N. Administrative liability of juridical persons on behalf of which or in the interests of which the corruption breaches are committed, *Zakonnost'*, 2015, No. 6, pp. 50–52 (in Russ.).
16. Pen'kov, D. N. Problems of collecting fines imposed by laws according to Art. 19.28 of the Russian Administrative Code, *Zakonnost'*, 2015, No. 4, pp. 15–18 (in Russ.).
17. Cherepanova, I. V., Kiek, T. Z. Implementation of prosecutor's authority on initiation of proceedings on corruptive administrative breaches, *Evrasiiskii yuridicheskii zhurnal*, 2016, No. 3 (94), pp. 140–141 (in Russ.).
18. Dolgikh, I. P. Imperfection of legislation on administrative breaches, *Zakonnost'*, 2014, No. 7, pp. 58–61 (in Russ.).
19. Polyakov, M. M. Corruptive administrative breaches: notion, types and content, *Vestnik universiteta imeni O. E. Kutafina (MGYuA)*, 2015, No. 8, pp. 209–215 (in Russ.).
20. Rostovtseva, Yu. V. Administrative liability for corruption crimes in the state service system, *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*, 2012, No. 3, pp. 47–52 (in Russ.).

Received 02.09.2016

Accepted 20.10.2016

Available online 29.12.2016

© Iliy S. K., 2016

Information about the author

Sergey K. Iliy, PhD (Law), Associate Professor, Head of the Department of Prosecutor's Monitoring and Law Strengthening in the sphere of state and municipal service and corruption counteraction, Scientific-Research Institute of the Academy of Prosecutor General's Office of the Russian Federation

Address: 15 2nd Zvenigorodskaya Str., 123022 Moscow, tel.: +7 (499) 255-06-05

E-mail: ilies@rambler.ru

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-7704-7216>

Researcher ID: <http://www.researcherid.com/rid/M-6685-2016>

For citation: Iliy S. K. Activity of the prosecutor's office bodies of the Russian Federation for administrative prosecution of physical and juridical persons for corruption law breaches, *Actual Problems of Economics and Law*, 2016, vol. 10, No. 4, pp. 27–44 (in Russ.). DOI: 10.21202/1993-047X.10.2016.4.27-44