

## **МАТЕРИАЛЫ**

прокуратуры Ханты-Мансийского автономного округа – Югры к совместному с правоохранительными и контрольно-надзорными органами, территориальными прокуратурами семинару по вопросам **выявления и фиксации фактов обещания, предложения, передачи незаконного вознаграждения от имени или в интересах юридических лиц,**  
состоявшемуся 26.10.2021

Сфера административной ответственности юридических лиц за совершение коррупционных правонарушений является чрезвычайно важным направлением антикоррупционной работы.

Исключительными полномочиями по возбуждению административных дел в отношении организаций за незаконное вознаграждение в их интересах наделен только прокурор.

Однако достижение положительных результатов на данном направлении зависит от того, насколько качественно организовано взаимодействие между прокуратурой, органами государственной власти, местного самоуправления, правоохранительными ведомствами, контрольно-надзорными службами.

На сегодняшний день имеется ряд нерешённых проблем, требующих незамедлительного принятия совместных дополнительных мер по совершенствованию системы борьбы с этим негативным явлением.

За последние два года в округе выявлено более 300 фактов взяточничества, коммерческих подкупов (2021-181, 2020-134), по более чем 30 сообщениям о таких преступлениях в возбуждении уголовного дела ежегодно отказывается (2021-19, 2020-36), что не исключает применение мер административного воздействия.

При этом в 2020 году прокурорами возбуждено только 4 административных дела по статье 19.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в 2021 – 3. В разрезе муниципалитетов: в городах Нижневартовске - 2, Нефтеюганске - 1, Мегионе - 1, Когалыме - 1, Ханты-Мансийске - 1, Кондинском районе - 1.

Одной из причин низкой эффективности является ненадлежащее соблюдение Положения о порядке информационного взаимодействия при выявлении признаков таких правонарушений, утвержденного совместным приказом Генеральной прокуратуры и правоохранительных

органов Российской Федерации от 06.04.2017 № 247/58/203/200.

Меры к фиксации административного правонарушения зачастую принимаются только после вмешательства прокуроров.

Информации и документы, содержащие данные о признаках административного правонарушения, направляются в органы прокуратуры в единичных случаях.

Из службы по ХМАО Регионального управления ФСБ России по Тюменской области поступил только один подобный материал.

По ряду сообщений, переданных полицией, в возбуждении административного дела отказано, что указывает на формальные подходы к разрешению проблемы, некачественную подготовку соответствующих материалов, просчетах в методическом сопровождении этой деятельности со стороны аппарата Управления МВД России по округу.

Участникам мероприятия предлагается дополнительно проанализировать причины такого положения, выработать комплекс мер по улучшению ситуации, обратиться за методической помощью к коллегам из других субъектов Российской Федерации.

Например, большое количество подобных правонарушений выявляется в Республиках Карелия (6), Коми (6), Башкортостан (7), Татарстан (6), Москве (9, 17), Московской (6, 12), Самарской (10,), Саратовской (6, 13), Свердловской (6, 7), Нижегородской (7), Оренбургской (7), Новосибирской (22), областях, Краснодарском (11, 12), Ставропольском (6), Алтайском (16) краях, Ямало-Ненецком автономном округе (5), а также подразделениями следствия и дознания на транспорте (20).

Такие результаты достигнуты благодаря правильно выстроенной работе органов внутренних дел, Следственного комитета и ФСБ в этих регионах.

В силу специфики деятельности органы ГИБДД, МЧС, ФНС, Росреестра, ФССП, Росгвардии постоянно взаимодействуют с представителями юридических лиц, что требует от них более активного участия в данной работе.

Трудности при возбуждении подобных производств, отчасти, связаны с изменениями, внесенными в законодательство в 2018 году, предусматривающие освобождение от административной ответственности юридического лица, если оно способствовало выявлению данного правонарушения, проведению административного расследования и (или) выявлению, раскрытию и расследованию

преступления, связанного с данным правонарушением.

Исходя из содержания нормы, которая исключает противоправность деяния только в случае совокупности всех признаков (*способствование выявлению, раскрытию и расследованию преступления*), следует опробовать имеющуюся в других регионах практику возбуждения административного дела при отсутствии хотя бы одного из них. Ведь, как правило, люди начинают сотрудничать с правоохранителями уже после того, как последним стало известно об их противоправных действиях, соответственно, выявлению преступления или правонарушения в данном случае они способствовать никак не могут.

Учитывая значительный размер назначаемых штрафов, особую актуальность приобретают **вопросы обеспечения их реального взыскания.**

При возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 19.28 КоАП РФ, прокурором в обязательном порядке решается вопрос о направлении в суд ходатайства о наложении ареста на имущество юридического лица.

Несмотря на принимаемые меры, остаются неисполненными 4 судебных решения, которыми на юридические лица за совершение таких административных правонарушений наложены штрафы на общую сумму 2,5 миллиона рублей, 2 из которых исполняются в автономном округе на общую сумму 1 471 тыс. рублей.

Управлению Федеральной службы судебных приставов необходимо обеспечить своевременное проведение исполнительных действий по розыску, установлению, изъятию, аресту имущества, денежных средств должников, передаче его на реализацию, изучать материалы, пресекать бездействие судебных приставов-исполнителей.

Для обеспечения надлежащего контроля за ведением исполнительных производств в других регионах Российской Федерации прокуратурой автономного округа регулярно направляются письма соответствующим прокурорам об изучении материалов и принятии мер реагирования.

Анализ практики привлечения к ответственности юридических лиц за незаконное вознаграждение показал, что такое незначительное число

дел на территории округа связано, среди прочего, с непониманием и, возможно, незнанием должностными лицами, в особенности рядовыми специалистами контролирующих и правоохранительных органов, о наличии предусмотренной Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях ответственности за незаконное вознаграждение от имени юридического лица.

В целях корректировки складывающейся тенденции, повышения эффективности совместной работы организовано проведение данного учебного семинара, подготовлены настоящие материалы для использования как для определения необходимости направления материалов в органы прокуратуры, так и с целью профилактики коррупционных проявлений при осуществлении непосредственно возложенных функций (в том числе с целью организации исполнения обязанностей по уведомлению о склонении к совершению коррупционного правонарушения и рассмотрению поступивших от государственных служащих таких уведомлений).

**Состав административного правонарушения**, предусмотренного ст. 19.28 КоАП РФ, образуют действия, совершаемые от имени или в интересах юридического лица либо в интересах связанного с ним юридического лица, по незаконной передаче, предложению или обещанию денег, ценных бумаг или иного имущества, оказанию услуг имущественного характера либо предоставлению имущественных прав (в том числе в случае, если по поручению должностного лица, лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранного должностного лица либо должностного лица публичной международной организации деньги, ценные бумаги или иное имущество передаются, предлагаются или обещаются, услуги имущественного характера оказываются либо имущественные права предоставляются иному физическому либо юридическому лицу) должностному лицу, лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, за совершение в интересах организации этим должностным лицом действия (бездействие), связанного с занимаемым им служебным положением.

### **Объективная сторона**

*Действия*, выражающиеся в незаконных предложении, обещании денежного вознаграждения, оказании услуг имущественного характера, передаче имущественных прав за совершение в интересах организации должностным лицом действий (бездействие), связанных с занимаемым им служебным положением, *должны носить явно выраженный характер, быть адресованными конкретному лицу и иметь недвусмысленное содержание.*

Под *незаконным оказанием услуг имущественного характера* следует понимать предоставление любых имущественных выгод, например передачу автотранспорта для временного использования, осуществление ремонта, освобождение от имущественных обязательств.

Исходя из положений ст. 19.28 КоАП РФ, незаконные предложение или обещание денежного вознаграждения представляют собой не меньшую степень общественной опасности чем непосредственная передача такового.

Под *предложением денежного вознаграждения, услуг, прав* следует понимать выраженное в любой форме и любыми средствами сообщение физического лица, действующего от имени или в интересах юридического лица, о возможной передаче денежного вознаграждения, возможном оказании услуг или возможном предоставлении прав должностному лицу незамедлительно или в будущем.

*Обещанием денежного вознаграждения, услуг, прав* следует признавать обязательство представителя юридического лица, передать должностному лицу денежное вознаграждение, права, оказать услуги.

И если факты передачи вознаграждения, как правило, попадают под действие уголовного закона и в поле зрения правоохранительных органов и прокуратуры в качестве сообщений о преступлениях о взяточничестве, то по фактам предложения или обещания такого вознаграждения может быть известно только непосредственно от органов контроля и надзора.

При этом предложение, обещание незаконного вознаграждения носит распространенный характер. Традиция «отблагодарить» стала неотъемлемой частью российской действительности, в связи с чем такие предложения могут поступать от представителей организаций открыто, без какого-либо опасения.

В случаях незаконного предложения или обещания вознаграждения без указания конкретной суммы такого вознаграждения организация также подлежит привлечению к административной ответственности.

К примеру, в г. Когалыме привлечено к административной ответственности с назначением штрафа в размере 1 млн рублей ООО «Эстет», директор которого предложила сотрудникам полиции взять в магазине бесплатно алкогольную продукцию любой стоимости за несоставление в отношении юридического лица административного материала по факту реализации алкогольной продукции после 20 часов.

Передача, предложение или обещание незаконного вознаграждения должны быть адресованы должностному лицу, под которым понимаются лица, указанные в примечаниях 1-3 к ст. 285 УК РФ, т.е. лица постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в

государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных внебюджетных фондах, государственных корпорациях, государственных компаниях, публично-правовых компаниях, на государственных и муниципальных унитарных предприятиях, в хозяйственных обществах, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

Следует обратить внимание, что привлечение физических лиц к уголовной ответственности за дачу взятки или передачу предмета коммерческого подкупа не освобождает юридическое лицо от административной ответственности, предусмотренной ст. 19.28 КоАП РФ.

Одновременно отсутствие обвинительного приговора в отношении физического лица, действующего от имени или в интересах юридического лица, само по себе не препятствует привлечению юридического лица к административной ответственности.

Схемы незаконного вознаграждения юридическими лицами должностных и иных лиц различны.

Имеются случаи возбуждения административного производства в случаях, когда представитель одного юридического лица передавал денежное вознаграждение представителю другого юридического лица в связи с участием обеих организаций в торгах – за внесение либо, наоборот, невнесение ценовых предложений, влияющих на результаты аукциона. Речь идет о согласованных действиях нескольких фирм с целью обеспечения победы конкретной организации.

Незаконное вознаграждение может быть замаскировано заключением договоров об оказании услуг, иными противозаконными действиями.

## Субъект

В качестве субъекта административной ответственности, установленной ст. 19.28 КоАП РФ, выступают только юридические лица.

От имени или в интересах юридического лица могут действовать следующие лица:

- уполномоченные совершать такие действия (бездействие) на основании закона, устава, договора или доверенности;
- занимающие должность в органах управления или контроля юридического лица;
- имеющие право давать обязательные для этого юридического лица указания либо иным образом определять его действия (бездействие) или решения *в силу прямого или косвенного участия в уставном (складочном) капитале этого юридического лица, закона, иных правовых актов или договора;*
- иные лица, не связанные трудовыми, договорными или иными правовыми отношениями с юридическим лицом, могут быть признаны действующим в интересах этого юридического лица, если действия, *предусмотренные ст. 19.28 КоАП РФ*, совершены ими по указанию, с ведома или одобрения лиц, уполномоченных действовать от имени организации.



## **Субъективная сторона**

С субъективной стороны правонарушение, предусмотренное ст. 19.28 КоАП РФ, может быть совершено только умышленно и заключается в преследовании интересов юридического лица.

В обязательном порядке подлежит установлению наличие заинтересованности организации в совершении действий, за которые незаконно передано вознаграждение.

Заинтересованность может быть выражена в достижении этим ю.л. каких-либо целей деятельности, удовлетворении его потребностей, получении выгод и преимуществ, освобождении (или смягчении) от различных видов ответственности и обязательств, применения в отношении нее штрафных санкций или иных негативных для юридического лица последствий.

При этом «взяткодатель» должен осознавать, что совершает действия в интересах юридического лица и преследовать именно эту цель.

Обратная ситуация, когда представитель юридического лица передает вознаграждение должностному лицу за непривлечение к ответственности своего работника, а том числе руководителя.

В данном случае «взяткодатель» преследует иные цели, действует в интересах другого физического, а не юридического, лица, т.е. состав ст. 19.28 КоАП РФ отсутствует.

### **Освобождение от ответственности**

Основания для освобождения юридического лица от административной ответственности, предусмотренной ст. 19.28 КоАП РФ, установлены примечанием 5 к данной статье Кодекса.

При этом освобождение физического лица от уголовной ответственности по основанию, предусмотренному в примечании к ст. 291 УК РФ, не является достаточным основанием для освобождения юридического лица от административной ответственности на основании примечания 5 к ст. 19.28 КоАП РФ.

Для применения примечания 5 к ст. 19.28 КоАП РФ должна быть установлена совокупность действий лица, способствующих выявлению, раскрытию и расследованию преступления, связанного с данным административным правонарушением.

То есть лицо должно не только содействовать раскрытию и расследованию преступления, но и его выявлению.

## **Фиксация факта незаконного вознаграждения от имени юридического лица**

Перечень документов, подлежащих направлению прокурору для решения вопроса о возбуждении административного дела, не ограничен.

Положением о порядке информационного взаимодействия органов прокуратуры Российской Федерации со следственными органами Следственного комитета РФ, органами внутренних дел РФ и органами федеральной службы безопасности при выявлении признаков правонарушений, предусмотренных ст. 19.28 КоАП РФ, утвержденным совместным приказом от 06.04.2017, определено, что органами предварительного расследования передача материалов в органы прокуратуры производится с указанием на наличие признаков данного правонарушения с направлением копий следующих процессуальных документов:

постановление об отказе в возбуждении уголовного дела;

постановление о возбуждении уголовного дела;

постановление о прекращении предварительного расследования или уголовного преследования;

постановление о приостановлении предварительного расследования.

Если направляемых сведений, по мнению следователя (дознателя) недостаточно, он прилагает к ним копии необходимых материалов уголовного дела или проверки сообщения о преступлении

Сведения по уголовным делам направляются в органы прокуратуры с соблюдением требований ч. 3 ст. 161 УПК РФ.

Органы внутренних дел, органы безопасности направляют в органы прокуратуры ставшую известной в результате служебной деятельности информацию после исключения вероятности причинения вреда интересам службы раскрытием данной информации в объеме, определяемом соответствующим руководителем.

Таким образом, совместным приказом предусмотрено направление материалов в органы прокуратуры не только в рамках расследования уголовных дел.

Контрольно-надзорными органами могут быть направлены любые материалы, содержащие необходимые сведения и информацию. Такими могут быть, в частности, поступившие от государственных служащих уведомления о склонении к совершению коррупционных правонарушений, выявленные факты получения в связи с исполнением должностных обязанностей государственными служащими от юридических лиц подарков, денежного вознаграждения, ссуд, услуг, оплаты развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения, иные нарушения установленных законодательством запретов, связанные с получением материальной выгоды. Эта информация направляется незамедлительно.

При наличии иных сведений и информации, имеющих значение для решения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении, они также должны быть направлены прокурору.

При изменении обстоятельств, имеющих значение для принятия решения о возбуждении дела об административном правонарушении, установленном после направления соответствующих материалов прокурору, орган, направивший материалы, следует незамедлительно проинформировать об этом прокурора.

В случаях направления соответствующих материалов в правоохранительные органы для дачи уголовно-правовой оценки также предлагается одновременно информировать об этом органы прокуратуры в целях дальнейшего контроля и организации прокурорской проверки.

В материалах, направляемых прокурору, должна обязательно содержаться следующая информация:

1. Объективные данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.28 КоАП РФ.

Таковыми данными могут быть:

а) документы, подтверждающие факты передачи, предложения или обещания передачи должностному лицу денежных средств, ценных

бумаг или иного имущества (*в том числе вручение подарков, предоставление ссуды, оказание услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения*);

аудио-, видеозаписи разговоров, в т.ч. произведенных на сотовый телефон;

объяснения самого служащего, которому предложено вознаграждение;

объяснения лиц, в присутствии которых происходил разговор;

объяснения лиц, в том числе коллег должностного лица, которым он сообщил о предложении вознаграждения;

уведомление должностного лица государственного органа своему руководителю;

б) информация, в которой содержится хотя бы одно из следующих обстоятельств:

участие в этих правоотношениях юридического лица в любом качестве;

совершение указанных действий лицом, уполномоченным действовать от имени или в интересах юридического лица (*учредители (участники) юридического лица, члены коллегиального органа управления юридического лица, руководители, представители, должностные лица и др.*);

возможность достижения юридическим лицом каких-либо интересов в результате вышеуказанных действий.

К ним могут быть отнесены документы, подтверждающие факт проверки, посещения конкретного юридического лица; административные материалы либо иные акты, на основании которых юридическое лицо привлечено к ответственности.

2. Информация должна содержать сведения о заинтересованных лицах (фигурантах, участниках правоотношений).

При формировании материалов, подлежащих направлению прокурору, следует уделить внимание описанию имеющихся идентификационных признаков юридического лица, таких как юридический и фактический адрес, сведения о государственной регистрации, банковские реквизиты, номер расчетного счета.

Представители правоохранительных, надзорных, контролирующих органов могут самостоятельно при помощи технических средств фиксировать факт обращения к ним с предложением о вознаграждении. Речь идет об использовании видеорегистраторов, записей с камер наблюдения, применении аудиозаписи на сотовый телефон.

Факты предложения незаконного вознаграждения могут быть подтверждены иными письменными доказательствами, такими как переписка по электронной почте и в мессенджерах, записка с суммой вознаграждения и др.

Однако зачастую сотрудники контрольных, надзорных органов допускают ошибки в таких ситуациях по причине незнания того, как надлежит себя вести при их возникновении

К примеру,

1) Представителю надзорного органа за непривлечение юридического лица к административной ответственности от руководителя организации поступило предложение незаконного вознаграждения. При этом сумма вознаграждения была написана на листке бумаги, которую чиновник вернул руководителю, отказавшись от вознаграждения.

Юридическое лицо не подвергнуто административной ответственности, поскольку каких-либо иных доказательств, помимо слов должностного лица, получено не было.

Подобная ситуация имела место в округе, когда государственным служащим представитель организации после предложения вознаграждения был выставлен из кабинета вместе с предлагаемым вознаграждением.

Речи в данном случае об административном преследовании быть не могло ввиду отсутствия каких-либо доказательств.

2) Главный бухгалтер ООО пригласила в офис судебного пристава, который вел исполнительное производство в отношении данной организации. Предполагая возможность провокации, пристав вел диктофонную запись разговора, в ходе которого бухгалтер передала ему конверт, и на вопрос «Что там?» ответила «Это деньги для Вас».

При это пристав конверт не трогал и оставил его на столе в офисе организации.

В последствии единственным доказательством предложения незаконного вознаграждения послужила сделанная аудиозапись,

поскольку представители ООО данные обстоятельства отрицали. При этом конверт также мог бы выступить одним из доказательств.

В качестве грамотных действий должностного лица можно привести следующий пример.

Заместитель старшего судебного пристава в рабочем кабинете оформлял протокол о совершении административного правонарушения ООО. Директор ООО предложил должностному лицу вознаграждение, написав сумму на листке бумаги. После чего судебный пристав предложил продолжить разговор в автомобиле, оставив это листок на столе, одновременно посредством WhatsApp направив сообщение старшему судебному приставу, которым были вызваны сотрудники полиции, зафиксировавшие факт незаконного вознаграждения. Оставленная в кабинете записка также послужила доказательством совершения административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.28 КоАП РФ.

Учитывая многогранность правоотношений, в рамках которых могут поступать предложения о незаконном вознаграждении, необходимо исходить из того, что должен быть зафиксирован сам факт передачи незаконного вознаграждения либо его предложения или обещания.

При этом, в документах должны быть отражены сведения о действиях физических лиц в интересах или от имени конкретных организаций с целью исключения двоякого толкования мотивов совершения противоправных деяний.

Исходя из изложенного можно определить следующую схему действий должностных лиц при поступлении к ним предложений о незаконном вознаграждении.

1. При проведении проверок и совершения иных действий, влекущих ответственность организаций (особенно при наличии подозрений о возможных фактах провокации и поступлении предложений незаконного вознаграждения и иных способах «урегулирования» вопроса) должностным лицам рекомендуется вести аудиозапись разговора, в том числе с использованием сотового телефона.

2. При наступлении ситуации, когда поступило предложение незаконного вознаграждения либо оно было передано, незамедлительно поставить в известность руководство. По возможности сообщить в правоохранительные органы с целью фиксации непосредственно передачи незаконного вознаграждения.

3. Зафиксировать возможные «следы» незаконного вознаграждения (сохранить записи на бумаге, с камер видеонаблюдения при их наличии, само вознаграждение пр.).

4. В установленном порядке служащему подать уведомление о факте обращения в целях склонения к совершению коррупционного правонарушения, по которому ответственным должностным лицам провести проверку в соответствии с утвержденными в органах власти правовыми актами.

5. В ходе проверки в том числе установить иных участников рассматриваемых событий, которые в последующем могут выступить свидетелями совершения административного правонарушения.

Перечень данных действий не является исчерпывающим и зависит от каждой конкретной ситуации.

*Отдел по надзору за исполнением законодательства  
о противодействии коррупции прокуратуры  
Ханты-Мансийского автономного округа - Югры*