

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

Определение · № 1308-О · от 05.06.2014 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

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
город Санкт-Петербург 5 июня 2014 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева, заслушав заключение судьи Ю.М.Данилова, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение жалобы ООО "Приоритет",

у с т а н о в и л:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации ООО "Приоритет" оспаривает конституционность части 1 статьи 19.28 КоАП Российской Федерации, согласно которой незаконные передача, предложение или обещание от имени или в интересах юридического лица должностному лицу, лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранному должностному лицу либо должностному лицу публичной международной организации денег, ценных бумаг, иного имущества, оказание ему услуг имущественного характера, предоставление имущественных прав за совершение в интересах данного юридического лица должностным лицом, лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранным должностным лицом либо должностным лицом публичной международной организации действия (бездействие), связанного с занимаемым ими служебным положением, влечет наложение административного штрафа на юридических лиц в размере до трехкратной 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 одного миллиона рублей с конфискацией денег, ценных бумаг, иного имущества или стоимости услуг имущественного характера, иных имущественных прав.

Как следует из представленных материалов, 7 февраля 2012 года между Управлением внутренних дел по Юго-Западному административному округу Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по городу Москве и ООО "Приоритет" был заключен государственный контракт на оказание клининговых услуг. 1 июня 2012 года гражданин М. - менеджер ООО "Приоритет", выполнявший поручение гражданки Т. - учредителя и генерального директора данного общества, передал должностному лицу Управления - начальнику тыла В.П.Кулику по его требованию денежные средства в размере 72 000 рублей, а 8 июля 2012 года - в размере 200 000 рублей за подписание актов сдачи-приемки работ и счетов для перечисления денежных средств из

федерального бюджета на расчетный счет общества за клининговые услуги (которые общество должным образом не оказывало).

После очередного требования В.П.Кулика о передаче ему денежных средств (в размере 400 000 рублей) Т. обратилась в Управление собственной безопасности Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по городу Москве и 18 июля 2012 года вместе с М. принимала участие в оперативных мероприятиях по передаче В.П.Кулику указанных средств и его задержанию. Приговором Гагаринского районного суда города Москвы от 12 сентября 2013 года В.П.Кулик за получение взятки в крупном размере был признан виновным в совершении преступления, предусмотренного пунктом "в" части пятой статьи 290 УК Российской Федерации. Генеральный директор и менеджер ООО "Приоритет", совершившие в интересах данного общества коррупционные правонарушения, предусмотренные статьями 291 "Дача взятки" и 291-1 "Посредничество во взяточничестве" УК Российской Федерации, были освобождены от уголовной ответственности, поскольку добровольно сообщили об этом уполномоченному органу, а также активно способствовали раскрытию преступления, в то время как само ООО "Приоритет" постановлением мирового судьи судебного участка N 222 Академического района города Москвы от 3 декабря 2013 года, оставленным без изменения решением вышестоящего суда, было признано виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 19.28 КоАП Российской Федерации, и ему назначено наказание в виде административного штрафа в размере 1 000 000 рублей. При этом дополнительное наказание в виде конфискации денег, ценных бумаг, иного имущества или стоимости услуг имущественного характера, иных имущественных прав, которое в соответствии с санкцией указанной нормы подлежало обязательному применению, назначено не было.

По мнению заявителя, часть 1 статьи 19.28 КоАП Российской Федерации не соответствует статьям 17, 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1), 35 (части 1-3) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации в той мере, в какой по смыслу, придаваемому ей правоприменительной практикой, она не определяет, какова должна быть взаимосвязь между лицом, передавшим (предлагавшим, обещавшим) незаконное вознаграждение, и юридическим лицом, в интересах которого осуществлены данные противоправные действия; не предусматривает освобождение юридического лица, исполнительные органы которого сообщили о незаконном вознаграждении в правоохранительные органы, от административной ответственности, что негативно воздействует на агентурные сети правоохранительных органов и побуждает к сокрытию правонарушений и преступлений, связанных с коррупцией; не допускает назначение административного наказания ниже низшего предела соответствующей санкции.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

2.1. Согласно статье 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы; если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Федеральным законом от 8 марта 2006 года N 40-ФЗ "О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции" и Федеральным законом от 25 июля 2006 года N 125-ФЗ "О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию" Российской Федерацией были ратифицированы соответственно Конвенция ООН против коррупции от 31 октября 2003 года, вступившая в действие в Российской Федерации 8 июня 2006 года, и Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года, которая в Российской Федерации вступила в действие 1 февраля 2007 года.

В силу Конвенции ООН против коррупции каждое государство-участник принимает такие

законодательные и другие меры, какие могут потребоваться, с тем чтобы признать в качестве уголовно наказуемых следующие деяния, когда они совершаются умышленно: обещание, предложение или предоставление публичному должностному лицу, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с тем чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей; вымогательство или принятие публичным должностным лицом, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с тем чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей (статья 15); каждое государство-участник принимает такие меры, какие, с учетом его правовых принципов, могут потребоваться для установления ответственности юридических лиц за участие в преступлениях, признанных таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией; при условии соблюдения правовых принципов государства-участника ответственность юридических лиц может быть уголовной, гражданско-правовой или административной; возложение такой ответственности не наносит ущерба уголовной ответственности физических лиц, совершивших преступления; каждое государство-участник, в частности, обеспечивает применение в отношении юридических лиц, привлекаемых к ответственности в соответствии с настоящей статьей, эффективных, соразмерных и оказывающих сдерживающее воздействие уголовных или неуголовных санкций, включая денежные санкции (статья 26).

В соответствии с Конвенцией Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию каждая Страна принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для того, чтобы признать в качестве уголовных правонарушений в соответствии с ее внутренним правом преднамеренное обещание, предложение или предоставление каким-либо лицом, прямо или косвенно, какого-либо неправомерного преимущества любому из ее публичных должностных лиц для самого этого лица или любого иного лица, с тем чтобы это публичное должностное лицо совершило действия или воздержалось от их совершения при осуществлении своих функций (статья 2); каждая Страна принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для обеспечения того, чтобы юридические лица могли быть привлечены к ответственности в связи с совершением уголовных правонарушений, заключающихся в активном подкупе, злоупотреблении влиянием в корыстных целях и отмыивании доходов, признанных в качестве таковых в соответствии с настоящей Конвенцией и совершенных в их интересах каким-либо физическим лицом, действующим в своем личном качестве или в составе органа юридического лица и занимавшим руководящую должность в юридическом лице, в процессе выполнения представительских функций от имени юридического лица, или осуществления права на принятие решений от имени юридического лица, или осуществления контрольных функций в рамках юридического лица, а также в связи с участием такого физического лица в вышеупомянутых правонарушениях в качестве соучастника или подстрекателя; каждая Страна также принимает необходимые меры для обеспечения того, чтобы юридическое лицо могло быть привлечено к ответственности тогда, когда вследствие отсутствия надзора или контроля со стороны физического лица появляется возможность совершения уголовных правонарушений в интересах этого юридического лица физическим лицом, осуществляющим свои полномочия от его имени. Ответственность юридического лица не исключает возможности уголовного преследования физических лиц, совершивших, подстрекавших к совершению или участвовавших в совершении уголовных правонарушений (статья 18).

Приведенные положения международных договоров подразумевают виновность физического лица, совершающего коррупционные деяния от имени юридического лица или в интересах этого лица. В случае же, когда эти деяния совершаются с уведомлением и под контролем правоохранительных органов, преднамеренность в поведении физического лица отсутствует, и, соответственно, по смыслу этих положений, ни состав преступления, совершенного физическим лицом, ни состав

административного правонарушения, совершенного юридическим лицом, не образуются, а указанные лица не подлежат ответственности.

Часть 1 статьи 19.28 КоАП Российской Федерации была внесена в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях Федеральным законом от 25 декабря 2008 года N 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" (пункт 3 статьи 14) и действует в редакции Федерального закона от 4 мая 2011 года N 97-ФЗ "О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции". Таким образом, как принятая во исполнение международных обязательств Российской Федерации по борьбе против коррупции и представляющая собой форму имплементации норм международных договоров Российской Федерации в национальную правовую систему, - в ее истолковании в правоприменительной практике в единстве с приведенными положениями международных договоров, направленных на искоренение коррупции как социального явления, - часть 1 статьи 19.28 КоАП Российской Федерации конституционные права и свободы заявителя не затрагивает.

2.2. Возможность привлечения юридических лиц к ответственности за коррупционные правонарушения предусмотрена и Федеральным законом от 25 декабря 2008 года N 273-ФЗ "О противодействии коррупции", согласно которому в случае, если от имени или в интересах юридического лица осуществляются организация, подготовка и совершение коррупционных правонарушений или правонарушений, создающих условия для совершения коррупционных правонарушений, к юридическому лицу могут быть применены меры ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации. При этом применение за коррупционное правонарушение мер ответственности к юридическому лицу не освобождает от ответственности за данное коррупционное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к уголовной или иной ответственности за коррупционное правонарушение физического лица не освобождает от ответственности за данное коррупционное правонарушение юридическое лицо (статья 14).

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 9 июля 2013 N 24 "О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях" отметил, что должностное лицо либо лицо, выполняющее управленческие функции в коммерческой или иной организации, поручившее подчиненному по службе работнику для достижения желаемого действия (бездействия) в интересах своей организации передать взятку должностному лицу, несет ответственность по статье 291 УК Российской Федерации за дачу взятки, а работник, выполнивший его поручение, при наличии оснований - по статье 291-1 УК Российской Федерации за посредничество во взяточничестве; должностное лицо либо лицо, выполняющее управленческие функции в коммерческой или иной организации, поручившие подчиненному по службе работнику для достижения желаемого действия (бездействия) в интересах своей организации передать лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, незаконное вознаграждение, несет ответственность по части первой или части второй статьи 204 УК Российской Федерации, а работник, выполнивший его поручение, - по части пятой статьи 33 и части первой или части второй статьи 204 УК Российской Федерации; привлечение указанных лиц к уголовной ответственности за дачу взятки или незаконную передачу предмета коммерческого подкупа не освобождает юридическое лицо, от имени или в интересах которого совершены соответствующие коррупционные действия, от ответственности за незаконное вознаграждение от имени юридического лица, установленной статьей 19.28 КоАП Российской Федерации (пункт 28); освобождение от уголовной ответственности взяткодателя либо лица, совершившего коммерческий

подкуп, которые активно способствовали раскрытию и (или) расследованию преступления и в отношении которых имело место вымогательство взятки или предмета коммерческого подкупа, не означает отсутствия в их действиях состава преступления (пункт 30).

В конкретном деле заявителя взаимосвязь между ООО "Приоритет" и физическими лицами Т. (учредитель и генеральный директор) и М. (менеджер), совершившими коррупционные правонарушения в интересах ООО "Приоритет" и освобожденными от уголовной ответственности за добровольное сообщение о даче взятки (посредничестве во взяточничестве) уполномоченному органу, а также за активное содействие раскрытию преступления, никем не оспаривалась, а потому в силу статьи 18 Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию она свидетельствует о виновности данного юридического лица в совершении правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 19.28 КоАП Российской Федерации, притом что ООО "Приоритет" привлечено к ответственности не за передачу его работниками, участвующими в оперативных мероприятиях по выявлению коррупционных правонарушений, денежных средств должностному лицу, а за ранее совершенные коррупционные действия (передача должностному лицу денежных средств 1 июня 2012 года в размере 72 000 рублей и 8 июля 2012 года в размере 200 000 рублей) в интересах данного общества.

2.3. Закрепленная в Конституции Российской Федерации обязанность Российской Федерации по защите конституционных ценностей, в том числе от правонарушений коррупционного характера, совершаемых юридическими лицами, и международные обязательства Российской Федерации по принятию мер для привлечения юридических лиц к ответственности в связи с совершением коррупционных преступлений не исключают возможность определения в законе условий, при которых юридические лица, исполнительные органы которых сообщили в правоохранительные органы о незаконном вознаграждении, могут быть освобождены от административной ответственности.

Федеральный законодатель, действуя в рамках своей дискреции, вправе предусмотреть соответствующие условия для этого - аналогично предусмотренным Уголовным кодексом Российской Федерации в связи с совершением коррупционных преступлений, с учетом, однако, того, что для коррупционных правонарушений, совершаемых в интересах юридических лиц, характерны крупный и особо крупный размер взяток (пункт 1 примечаний к статье 290 УК Российской Федерации), а потому эти правонарушения могут представлять общественную опасность, сопоставимую с общественной опасностью коррупционных преступлений, совершаемых в интересах физических лиц, а в некоторых случаях - и более высокую.

Довод заявителя о том, что отсутствие в статье 19.28 КоАП Российской Федерации условий освобождения юридического лица от административной ответственности негативно воздействует на агентурные сети правоохранительных органов и побуждает к сокрытию правонарушений и преступлений, связанных с коррупцией, не имеет под собой правового основания. Как неоднократно указывал Европейский Суд по правам человека, пункт 1 статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод требует, чтобы процедура расследования и рассмотрения уголовного дела, включая получение доказательств, соответствовала требованиям справедливости; использование агентов под прикрытием должно быть ограничено, даже когда речь идет о торговле наркотиками; общественный интерес не может оправдать использование доказательств, добытых в результате провокации, т. е. действий агентов, подстрекающих к совершению преступления, которое без этой провокации не было бы совершено (постановления от 15 декабря 2005 года по делу "Ваньян против России" и от 26 октября 2006 года по делу "Худобин против России").

Существующее правовое регулирование снижает риск провокаций коррупционных правонарушений, совершаемых в интересах юридических лиц должностными лицами, поскольку юридическое лицо и в этом случае подлежит административной ответственности.

2.4. Конституционный Суд Российской Федерации ранее уже указывал на возможность назначения

юридическому лицу административного штрафа ниже низшего предела, предусмотренного соответствующей административной санкцией (сто тысяч рублей и более), с тем чтобы были надлежащим образом обеспечены учет характера и последствий совершенного административного правонарушения, степени вины привлекаемого к административной ответственности юридического лица, его имущественного и финансового положения, а также иных имеющих существенное значение для индивидуализации административной ответственности обстоятельств и, следовательно, справедливое и соразмерное административное наказание (Постановление от 25 февраля 2014 года N 4-П).

Данная правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, выработанная при оценке положений части 1 статьи 7.3, части 1 статьи 9.1, части 1 статьи 14.43, части 2 статьи 15.19, частей 2 и 5 статьи 15.23-1 и статьи 19.7-3 КоАП Российской Федерации, санкции которых предусматривают верхние и нижние пределы административного штрафа, выраженные в рублях, применима - при наличии исключительных обстоятельств, устанавливаемых судом в каждом конкретном деле, - и к санкции оспариваемой заявителем статьи данного Кодекса. Эта санкция, определяющая размер штрафа как величину, кратную сумме 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, устанавливает в то же время, что минимальный размер административного штрафа должен быть равен одному миллиону рублей (с конфискацией денег, ценных бумаг, иного имущества или стоимости услуг имущественного характера, иных имущественных прав).

2.5. Таким образом, оспариваемая в жалобе ООО "Приоритет" часть 1 статьи 19.28 КоАП Российской Федерации - 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 аспектах.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью "Приоритет", поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.
2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.
3. Настоящее Определение подлежит опубликованию на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru) и в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель

Конституционного Суда

Российской Федерации В.Д.Зорькин

N 1308-О