ОБЗОР

практики привлечения прокурорами должностных и юридических лиц

к административной ответственности за совершение правонарушений,

предусмотренных ст. 19.29 КоАП РФ

Проблема противодействия коррупции в различных сферах деятельности органов государственной власти и местного самоуправления по-прежнему остается актуальной.

Конвенцией Организации Объединенных Наций против коррупции против коррупции от 31.10.2003 предусмотрена обязанность каждого государства-участника по принятию мер в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства по предупреждению коррупции в частном секторе (п. 1 ст. 12).

В силу подп. «e» п. 2 ст. 12 названной Конвенции в целях предупреждения возникновения коллизии публичных и частных интересов государства вправе устанавливать ограничения в надлежащих случаях и на разумный срок в отношении профессиональной деятельности бывших публичных должностных лиц или в отношении работы публичных должностных лиц в частном секторе после их выхода в отставку или на пенсию, когда такая деятельность или работа прямо связаны с функциями, которые такие публичные должностные лица выполняли в период их нахождения в должности или за выполнением которых они осуществляли надзор.

В соответствии с ч. 4 ст. 12 Федерального закона от 22.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон «О противодействии коррупции») работодатель при заключении трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), указанного в ч. 1 ст. 12, с гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после его увольнения с государственной или муниципальной службы обязан в десятидневный срок сообщать о заключении такого договора представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Данная норма направлена на повышение эффективности противодействия коррупции и основывается на принципах приоритетного применения мер по предупреждению коррупции и комплексного использования политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер для борьбы с этим явлением (определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25.02.2013 № 334-О).

Неисполнение работодателем обязанности, установленной ч. 4 ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции», влечет ответственность согласно законодательству Российской Федерации.

В целях реализации данной нормы соответствующие изменения внесены в Трудовой кодекс Российской Федерации (ч. 3 ст. 64.1, ст. 84) и Федеральные законы от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (ч. 4 ст. 14), а также Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ).

Федеральным законом от 25.12.2008 № 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» в КоАП РФ включена ст. 19.29, предусматривающая ответственность за незаконное привлечение к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказанию услуг государственного или муниципального служащего либо бывшего государственного или муниципального служащего.

Полномочием возбуждать административные дела по названной статье КоАП РФ наделен только прокурор.

Анализ судебной практики свидетельствует, что в отдельных случаях прокурорами при возбуждении административных производств и судами при их рассмотрении допускаются нарушения требований КоАП РФ, действиям юридических и должностных лиц дается неверная квалификация. В связи с этим рассмотрение вопросов применения прокурорами административной ответственности, предусмотренной ст. 19.29 КоАП РФ, представляется актуальным.

При возбуждении дел по указанной статье необходимо учитывать, что состав административного правонарушения имеется как при нарушении десятидневного срока уведомления о заключении трудового договора (служебного контракта) с бывшим государственным (муниципальным) служащим, так и при не направлении уведомления.

Например, Тульской транспортной прокуратурой в ходе проверки установлено, что бывший государственный служащий К., ранее замещавший должность в ЛО МВД России на ст. Тула, отнесенную к разделу III Перечня «Другие должности федеральной государственной службы, замещение которых связано с коррупционными рисками», и уволенный с государственной службы 24 октября 2011 г., был принят на работу в Общество на должность инструктора подразделения охраны 23 января 2012 г. Вместе с тем уведомление о заключении трудового договора между Обществом и К. поступило в ЛО МВД России на ст. Тула лишь 28 марта 2012 г., т. е. с нарушением десятидневного срока, установленного в ч. 4 ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции». В связи с этим на основании постановления мирового судьи, признанного законным Московским городским судом, Общество привлечено к административной ответственности по ст. 19.29 КоАП РФ (Постановление Московского городского суда от 03.12.2012 № 4а-2635/12).

Кроме того, необходимо принимать во внимание, что ограничения, предусмотренные ч. 4 ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции», действуют только в отношении лиц, занимавших должности, включенные в специальные перечни.

Перечни должностей государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации и муниципальной службы утверждаются соответственно органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, согласно п. 4 указа Президента Российской Федерации от 21.07.2010 № 925 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции».

При принятии на работу бывшего государственного либо муниципального служащего, должность которого не входила в указанные перечни, обязанность направления уведомления бывшему работодателю отсутствует.

Однако прокурорами допускались случаи возбуждения дел об административных правонарушениях в отношении организаций и должностных лиц, привлекавших к работе бывших служащих, должности которых не были включены в указанные перечни.

Например, мировым судьей Ульчского района Хабаровского края в отношении Л. вынесено постановление о назначении административного наказания в связи с тем, что Л., будучи генеральным директором ООО ЧОП «…», при заключении трудового договора с В., который ранее, с 13 сентября 2003 г. по 24 июня 2011 г., проходил службу в органах внутренних дел Российской Федерации в должности милиционера патрульно-постовой службы ЛОП Хабаровского ЛУ МВД России на транспорте, в установленный законом десятидневный срок не сообщил представителю нанимателя (работодателю) В. по последнему месту службы о привлечении его к трудовой деятельности.

Вместе с тем суд не учел, что должность милиционера патрульно-постовой службы не была включена в соответствующий Перечень должностей, утвержденный Приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 31.08.2009 № 680. В связи с этим постановление мирового судьи и решение районного суда по делу отменены (постановление Верховного Суда Российской Федерации от 17.01.2013 №58-АД12-5).

Судебной практикой однозначно разрешен вопрос о возникновении у представителя нанимателя (работодателя) обязанности в десятидневный срок сообщать о заключении трудового договора (служебного контракта) с бывшим государственным (муниципальным) служащим, замещавшим должность, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы в том случае, если бывший служащий осуществляет свою служебную (трудовую) деятельность в государственном (муниципальном) органе.

Так, Верховным Судом Российской Федерации при рассмотрении надзорной жалобы А. на постановление мирового судьи судебного участка № 2 Пуровского района Ямало-Ненецкого автономного округа установлено, что должностное лицо администрации муниципального образования А. привлечено к административной ответственности в связи с тем, что 13.04.2012 администрацией муниципального образования заключен трудовой договор с А., который до заключения данного трудового договора состоял на государственной службе и занимал должность заместителя начальника <...> отдела МВД России <...> следственного отдела ОМВД России по <...> району Ямало-Ненецкого автономного округа, в нарушение ч. 4 ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» в десятидневный срок с момента заключения трудового договора уведомление о заключении такого договора не направлено представителю нанимателя (работодателю) государственного служащего по последнему месту его службы - в ОМВД России по Ямало-Ненецкому автономному округу.

Производство по делу Верховным Судом Российской Федерации прекращено.

Данное решение обусловлено тем, что в соответствии со ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» ограничения, налагаемые на гражданина, замещавшего должность государственной или муниципальной службы, при заключении им трудового или гражданско-правового договора, распространяются только на случаи заключения такого договора с организацией.

Указом Президента Российской Федерации от 21.07.2010 № 925 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» такие ограничения для государственных гражданских служащих установлены в случаях замещения должности и выполнения работы на условиях гражданско-правового договора с коммерческими и некоммерческими организациями. С учетом положений ст. 50 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ), ст. 2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» и иных нормативных правовых актов, регламентирующих правовые основы деятельности федеральных органов исполнительной власти, к категории организаций не могут быть отнесены федеральные органы исполнительной власти. В связи с этим ограничения, установленные ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции», не распространяются на случаи перехода гражданина на работу по трудовому договору (служебному контракту) в другой государственный орган (например, постановление Верховного Суда Российской Федерации от 03.07.2014 №70-АД14-4).

Аналогичная позиция доведена до сведения прокуроров в информационном письме Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 25.07.2013 № 86-382-2013 «О практике надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции».

Кроме того, ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» не ставит обязанность работодателя сообщить о заключении трудового или гражданско-правового договоров в зависимость от того, замещал ли бывший государственный гражданский или муниципальный служащий должность, включающую функции государственного, муниципального (административного) управления данной организацией, либо от того, выполнял ли он, находясь на государственной гражданской службе, обязанности, аналогичные тем, которые он выполняет у работодателя.

Так, в результате проведенной прокуратурой Санкт-Петербурга проверки выявлено, что Д., до 22.11.2010 занимавший должность заместителя начальника юридического отдела регионального отделения Федеральной службы по финансовым рынкам России по Северо-Западному федеральному округу (СЗФО), был принят на работу по трудовому договору от 06.11.2012 на должность ведущего юрисконсульта Департамента взыскания ООО «…». Уведомление о заключении трудового договора с Д. было направлено ООО «…» в ФСФР России с нарушением срока. При рассмотрении жалобы на судебные решения ООО ссылалось на то, что должностные обязанности Д. не связаны с его работой в ФСФР России по СЗФО, однако эти доводы не приняты во внимание судом (постановление Санкт-Петербургского городского суда от 12.12.2013 № 4а-1711/13).

Данная позиция подтверждена Верховным Судом Российской Федерации (постановление Верховного Суда Российской Федерации от 15.07.2013 №82-АД13-1).

Согласно ч.ч. 1, 2 ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» гражданин, замещавший должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после увольнения с государственной или муниципальной службы обязан сообщать работодателю сведения о последнем месте своей службы при заключении трудового договора независимо от размера оплаты труда, и (или) гражданско-правового договора (договоров), стоимость выполнения работ (оказание услуг) по которому (которым) в течение месяца превышает сто тысяч рублей.

Поскольку подобные перечни устанавливаются нормативными правовыми актами при оценке наличия в действиях организаций и их должностных лиц состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.29 КоАП РФ, необходимо также учитывать обязательность их официального опубликования (обнародования).

Так, мировым судьей Пинежского района прекращено производство по делу об административном правонарушении, возбужденному прокурором района в отношении ООО «….» по ст. 19.29 КоАП РФ, которым не были выполнены требования ч. 4 ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» при заключении трудового договора с бывшим муниципальным служащим Г. Причиной прекращения производства по делу об административном правонарушении послужило то обстоятельство, что соответствующий муниципальный правовой акт не был официально опубликован (обнародован), в связи с чем он не подлежал применению.

В соответствии с [ч. 3 ст. 15](consultantplus://offline/ref=9730D2A46EFC07A42EC340BB2F01CA15718EA4EF38B794D701C27F29A638289270C0CBBDE2C2G7D1H) Конституции Российской Федерации любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Официальным опубликованием нормативного правового акта считается публикация его полного текста на государственном языке Российской Федерации в том средстве массовой информации, которое определено в качестве официального периодического издания, осуществляющего публикацию нормативных правовых актов, принятых данным органом или должностным лицом.

При производстве по делам об административных правонарушениях необходимо учитывать, что филиалы и иные обособленные подразделения юридических лиц не являются субъектами административных правонарушений.

Показателен следующий пример из судебной практики. Постановлением мирового судьи района Арбат города Москвы филиал ЗАО «…» признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.29 КоАП РФ.

Вместе с тем ст. 55 ГК РФ регламентировано, что филиалом является обособленное подразделение юридического лица, расположенное вне места его нахождения и осуществляющее все его функции или их часть, в том числе функции представительства. Филиалы не являются юридическими лицами. Они наделяются имуществом создавшим их юридическим лицом и действуют на основании утвержденных им положений.

Из постановления о возбуждении административного дела следует, что дело возбуждено в отношении юридического лица, определением мирового судьи судебного участка г. Санкт-Петербурга указанное дело в отношении юридического лица передано для рассмотрения по месту нахождения филиала юридического лица (г. Москва).

Между тем судами при рассмотрении дел сделаны ошибочные выводы о том, что надлежащим субъектом рассматриваемого правонарушения является филиал.

Данные обстоятельства явились основанием для отмены судебных решений (постановление Московского городского суда от 29.11.2013 № 4а-2380/13; постановление Санкт-Петербургского городского суда от 21.11.2013 № 4а-1595/13).

Как следует из положений ст. 2.4 КоАП РФ, административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. В связи с этим, решая вопрос о привлечении к административной ответственности должностного лица организации, не выполнившей обязанность по уведомлению бывшего работодателя, следует устанавливать, входило ли направление уведомления в его должностные обязанности.

Так, в результате проведенной прокуратурой Центрального района г. Новосибирска проверки было установлено, что начальником организационно-кадрового отдела управления по работе с персоналом ОАО «…» Р. не были выполнены требования ч. 4 ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» при заключении трудового договора с К., которая ранее замещала должность государственного налогового инспектора отдела работы с налогоплательщиками ИФНС по Центральному району г. Новосибирска, включенную в Перечень должностей федеральной государственной гражданской службы в Федеральной налоговой службе, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, утвержденный Приказом ФНС России от 25.08.2009 № ММ-7-4/430@.

В связи с этим в отношении Р. возбуждено дело об административном правонарушении по ст. 19.29 КоАП РФ.

Вместе с тем из материалов дела следовало, что трудовой договор с К. заключен ОАО в лице представителя работодателя - начальника управления по работе с персоналом ОАО Е., действующей на основании доверенности.

Сведений о том, что обязанность по соблюдению требований ч. 4 ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» в отношении всех принятых в ОАО работников возложена на Р., материалы дела не содержали. Соответствующая обязанность в должностной инструкции начальника организационно-кадрового отдела управления по работе с персоналом ОАО не предусмотрена.

Таким образом, вывод о том, что Р. совершено деяние, образующее состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.29 КоАП РФ, не обоснован (постановление Верховного Суда Российской Федерации от 13.08.2013 № 67-АД13-6).

Следует также устанавливать наличие у организации информации, полученной у работника, о том, что в период, не превышающий два года до заключения гражданско-правового договора, гражданин являлся государственным служащим.

Так, основанием для отмены постановления о привлечении юридического лица к административной ответственности и прекращения дела об административном правонарушении в отношении ООО «…» явилось установление Верховным Судом Российской Федерации отсутствия его вины в совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.29 КоАП РФ. В ходе рассмотрения надзорной жалобы установлено, что ООО «…» заключило трудовой договор с К., ранее замещавшей должность специалиста 1-го разряда Межрайонной ИФНС, включенную в Перечень должностей федеральной государственной гражданской службы в Федеральной налоговой службе, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, утвержденный Приказом ФНС России от 25.08.2009 № ММ-7-4/430@. ООО «…» в установленный срок не сообщило представителю нанимателя К. по последнему месту ее службы о привлечении последней к трудовой деятельности. Вместе с тем в ходе производства по делу судьями нижестоящих судебных инстанций было установлено, что К. при устройстве на работу в ООО «…» подала заявление о выдаче ей новой трудовой книжки ввиду утери старой.

При этом К. ни в анкете для службы безопасности, ни в анкете для регистрации кандидата не указывала о последнем месте своей службы. Следовательно, у ООО «…» отсутствовали сведения о том, что К. ранее замещала должность специалиста 1-го разряда Межрайонной ИФНС, в связи с чем ООО «…» не имело возможности сообщить в Межрайонную ИФНС о заключении с К. трудового договора (постановление Верховного Суда Российской Федерации от 20.12.2013 №31-АД13-4.

В последнее время в судебной практике отмечены случаи прекращения производства по делам об административных правонарушениях по ст. 19.29 КоАП РФ на основании ст. 2.9 КоАП РФ с объявлением устного замечания (например, постановления мирового судьи судебного участка № 4 Октябрьского судебного района г. Архангельска от 03.04.2015 № 4-205/2015, судебного участка № 9 Северодвинского судебного района от 20.04.2015 № 4-161/2015-9, № 4-162/2015-9).

В соответствии с п[остановлением](consultantplus://offline/ref=71F68602B022A440DCCD019D180792A9B9292347CC78A91323DFB3FEBD0ALCQ) Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» малозначительным административным правонарушением является действие или бездействие, хотя формально и содержащее признаки состава административного правонарушения, но с учетом характера совершенного правонарушения и роли правонарушителя, размера вреда и тяжести наступивших последствий не представляющее существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений.

Малозначительность правонарушения имеет место при отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям. Такие обстоятельства, как личность и имущественное положение привлекаемого к ответственности лица, добровольное устранение последствий правонарушения, не являются обстоятельствами, свидетельствующими о малозначительности правонарушения и в силу ч.[ч. 2](consultantplus://offline/ref=71F68602B022A440DCCD019D180792A9B92E244BC971A91323DFB3FEBDAC4DF93B45869CA67E37B30ALCQ), [3 ст. 4.1](consultantplus://offline/ref=71F68602B022A440DCCD019D180792A9B92E244BC971A91323DFB3FEBDAC4DF93B45869CA67E37B30ALFQ) КоАП РФ учитываются при назначении административного наказания.

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного [ст. 19.29](consultantplus://offline/ref=71F68602B022A440DCCD019D180792A9B92E244BC971A91323DFB3FEBDAC4DF93B45869EA67603L6Q) КоАП РФ, заключается в противоправном бездействии, выразившемся в не уведомлении представителя нанимателя (работодателя) по прежнему месту службы принимаемого на работу им бывшего государственного или муниципального служащего.

Поскольку наступление вредных последствий не является квалифицирующим признаком объективной стороны административного правонарушения, ответственность за которое установлена [ст. 19.29](consultantplus://offline/ref=71F68602B022A440DCCD019D180792A9B92E244BC971A91323DFB3FEBDAC4DF93B45869EA67603L6Q) КоАП РФ, отсутствие указанных последствий не свидетельствует о малозначительности совершенного правонарушения. Существенная угроза охраняемым общественным отношениям заключается в данном случае не в наступлении каких-либо материальных последствий правонарушения, а в ненадлежащем отношении работодателя к исполнению своих обязанностей.

Санкция [ст. 19.29](consultantplus://offline/ref=71F68602B022A440DCCD019D180792A9B92E244BC971A91323DFB3FEBDAC4DF93B45869EA67603L6Q) КоАП РФ устанавливает значительные суммы штрафа за не соблюдение требований федеральных законов, направленных на противодействие коррупции, против порядка управления, в связи с чем вывод мировых судей о малозначительности совершенных должностными лицами правонарушениях, только по мотиву не наступления общественно-опасных последствий, основаны на неправильном применении норм материального права.

Освобождение от ответственности лиц, допустивших нарушения законодательства в сфере противодействия коррупции, не позволяет достичь целей и задач мер по профилактике борьбы с коррупцией.

Между тем, исходя из позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в определении от 25.02.2013 № 334-О, положения ст. 12 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» во взаимосвязи с положениями ст. 19.29 КоАП РФ направлены на повышение эффективности противодействия коррупции, приоритетное применение мер по ее предупреждению, и ориентированы на обеспечение безопасности государства.

Следует отметить, что при рассмотрении дела об административном правонарушении по ст. 19.29 КоАП РФ по аналогичным обстоятельствам постановлением мирового судьи судебного участка № 1 Коряжемского судебного района, оставленным без изменения решением Коряжеского городского суда от 08.05.2015 и постановлением Архангельского областного суда от 02.07.2015 № 4а-204, суды не нашли возможным применить ст. 2.9 КоАП РФ о малозначительности административного правонарушения, правонарушителю назначено наказание в виде штрафа. Подобная судебная практика сформирована и судами иных субъектов Российской Федерации.

В связи с этим, при участии в судебных заседаниях по делам об административных правонарушенях по ст. 19.29 КоАП РФ прокурорам следует ориентировать судей на отсутствие малозначительности в действиях лиц, допустивших нарушения антикоррупционного законодательства.

Повышенное внимание при привлечении лиц к административной ответственности по ст. 19.29 КоАП РФ следует уделять вопросам исполнения судебных постановлений и реальной уплате наложенных административных штрафов, для чего обеспечить действенный надзор за деятельностью судебных приставов по принудительному исполнению судебных актов.

Представляется, что изложенная информация позволит избежать наиболее типичных нарушений при вынесении прокурорами постановлений по делам об административных правонарушениях коррупционной направленности.

Отдел по надзору за исполнением законодательства

о противодействии коррупции