

Ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения

Методические рекомендации

Москва 2012

Авторский коллектив:

старший научный сотрудник отдела проблем участия прокурора в гражданском и арбитражном процессе, прокурорского надзора за исполнением законов в исполнительном производстве Е.В. Кремнева (раздел 3);

научный сотрудник отдела проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере государственной и муниципальной службы, противодействия коррупции Е.В. Красникова (введение, разделы 1-2 в соавторстве);

научный сотрудник отдела проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере государственной и муниципальной службы, противодействия коррупции Павловская Н.В. (разделы 1-2 в соавторстве);

научный сотрудник отдела проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере административных правонарушений Симонова И.С. (раздел 2 в соавторстве).

В методических рекомендациях приводится общая характеристика законодательства об ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения, анализируется практика и даются рекомендации по применению прокурорами мер административной ответственности юридических лиц, от имени или в интересах которых совершаются коррупционные преступления, а также гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный в результате таких коррупционных преступлений.

Введение

Началом масштабной антикоррупционной кампании в нашей стране можно считать приведение законодательства Российской Федерации в соответствие с международными стандартами в области противодействия коррупции. Совершенствование отечественного законодательства в этой области происходит постепенно, все более приближая деятельность Российской Федерации по противодействию коррупции к общей антикоррупционной политике, проводимой мировым сообществом.

Анализ состояния коррупции во всем мире, и в частности в Российской Федерации, свидетельствует о том, что значительная часть коррупционных правонарушений совершается в интересах юридических лиц (корпоративный подкуп), хотя этот факт далеко не всегда находит отражение в данных официальной статистики. Однако указанный вид правонарушаемости представляет наибольшую угрозу экономической безопасности государства и участников экономического оборота.

Исследование коррупционных процессов, проведенное сотрудниками НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, показало, что 58% предпринимателей готовы дать взятку в интересах возглавляемого ими юридического лица, 28% из них заявили о том, что им приходилось это делать в течение последних 5 лет¹.

Исследования в области коррупции, проведенные компанией Ernst & Young, обращают внимание на то, что в 2011 г. на необходимость давать взятки наличными ради достижения корпоративных выгод или для защиты бизнеса в России жаловались 39% директоров - респондентов E&Y (в 2012 г. только 16%)².

Положительные тенденции в обозначенной области исследователи связывают с тем, что в целом как в мире, так и в России эффективность законодательства, направленного на борьбу с коррупцией, увеличилась. Так, в соответствии с ратифицированными Российской Федерацией международными нормативными актами действующее законодательство предусматривает ответственность за коррупционные правонарушения не только для граждан, но и для юридических лиц. В случае, если от имени или в интересах юридического лица осуществляются организация, подготовка и совершение коррупционных правонарушений, к юридическому лицу могут быть применены административные или гражданско-правовые меры ответственности.

Рассматриваемые институты административного и гражданского права доказали свою состоятельность в законодательстве развитых иностранных государств, где они существуют уже на протяжении довольно длительного времени. Этот факт подчеркивает актуальность их развития в Российской Федерации.

¹ Опрошено 514 предпринимателей в течение 2011 г. - первого полугодия 2012 г. в различных регионах страны.

² <http://sdelanounas.ni/bloes/17949/> дата обращения 19.07.2012.

Содержание

Введение.....	4
1. Общие положения об ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения.....	6
2. Применение прокурором положений КоАП РФ в отношении юридических лиц, от имени или в интересах которых совершаются коррупционные преступления.....	1]
3. Применение прокурором мер гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный в результате коррупционных преступлений, совершенных от имени или в интересах юридических лиц.....	19

Однако анализ практики применения положений гражданского и административного законодательства Российской Федерации в части, касающейся ответственности юридических лиц, от имени которых или в интересах которых совершаются коррупционные преступления, показал, что такая практика только начинает нарабатываться, выявляя как пробелы законодательства, так и недостатки работы правоохранительных органов в этой области, и требует дальнейшего совершенствования.

Настоящие методические рекомендации подготовлены в целях оказания помощи прокурорам при применении положений гражданского и административного законодательства Российской Федерации в части, касающейся ответственности юридических лиц, от имени или в интересах которых совершаются коррупционные преступления. В них приведены наиболее типичные нарушения рассматриваемого законодательства, охарактеризовано правовое регулирование и раскрыты задачи на данном направлении, определены основы организации работы прокурора как участника производства по делам об административных правонарушениях, а также участника гражданского и арбитражного процессов.

1. Общие положения об ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения

Российская Федерация является участником множества специальных международных правовых актов, посвященных вопросам противодействия коррупции. Различные меры ответственности за коррупционные преступления предусматриваются такими ратифицированными Россией конвенциями, как:

- 1) Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности¹;
- 2) Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию²;
- 3) Конвенция Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок³ и др.

Правовые и организационные основы ответственности за коррупционные правонарушения юридических лиц заложены статьей 26 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (далее - Конвенция ООН)⁴, которая является комплексным универсальным международным договором, направленным на недопущение развития и распространения коррупции во всех сферах жизнедеятельности.

Статья 26 Конвенции ООН предусматривает, что государство - участник принимает такие меры, какие, с учетом его правовых принципов, могут потребоваться для установления ответственности юридических лиц за участие в преступлениях коррупционной направленности. Ответственность юридических лиц за такие преступления, в соответствии с положениями Конвенции ООН, может носить уголовный, гражданский или административный характер при условии соблюдения правовых принципов государства-участника. В Конвенции ООН не указывается, какой вид ответственности для юридических лиц является предпочтительным.

Несмотря на то, что статьей 26 Конвенции ООН допускается и возможность использования института уголовной ответственности юридических лиц за коррупцию, в Российской Федерации субъектами коррупционных преступлений могут быть только физические лица. Отечественными учеными отмечается, что в России имплементация этого положения Конвенции ООН вступает в противоречие с действующими требованиями национального законодательства и традиционными уголовно-

¹ Ратифицирована Российской Федерацией в соответствии с Федеральным законом от 28.05.2001 №62-ФЗ.

² Конвенция ратифицирована Федеральным законом от 25.07.2006 № 125-ФЗ, вступила в силу для Российской Федерации с 01.02.2007.

³ Россия присоединилась к Конвенции в 2012 г. (Федеральный закон от 01.02.2012 № 3-ФЗ). Конвенция вступила в силу для России 17.04.2012.

⁴ Принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН, ратифицирована Российской Федерацией в соответствии с Федеральным законом от 08.03.2006 № 40-ФЗ, для Российской Федерации Конвенция вступила в силу с 08.06.2006.

правовыми доктринами виновной ответственности, в связи с чем для введения уголовной ответственности юридических лиц в нашей стране необходим не только слом устоявшихся стереотипов, но и изменение концепции уголовного законодательства¹.

В Российской Федерации правовую основу ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения составляет статья 14 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее - Федеральный закон № 273-ФЗ), которая устанавливает, что 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. Эти положения Федерального закона № 273-ФЗ распространяются и на иностранные юридические лица в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Правовые принципы Российской Федерации позволяют устанавливать в отношении юридических лиц лишь административную и гражданско-правовую ответственность за коррупционные правонарушения.

Так, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ) предусмотрена административная ответственность юридических лиц за незаконное вознаграждение от имени юридического лица, незаконное привлечение к трудовой деятельности, выполнению работ или оказанию услуг государственного или муниципального служащего, бывшего государственного или муниципального служащего и др. административные коррупционные правонарушения. Следует отметить, что настоящие методические рекомендации посвящены вопросам применения прокурорами административного законодательства в отношении юридических лиц, от имени или в интересах которых совершаются коррупционные преступления, т.е. вопросам применения ст. 19.28 КоАП РФ.

Положения Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ), Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее - ГПК РФ и АПК РФ) позволяют привлекать юридических лиц за коррупционные правонарушения к гражданско-правовой ответственности, которая является, на наш взгляд, оптимальным средством реагирования на совершенное

¹ См.: Мусаевян М.Ф., Хатаева М.А. Правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 1.

коррупционное правонарушение, поскольку для применения гражданской (некоторыми правоведами применяется термин «имущественной») ответственности не требуется проводить четкую грань по степени тяжести последствий между коррупционным дисциплинарным проступком, коррупционным административным правонарушением и коррупционным преступлением.

В соответствии с действующим законодательством юридическим лицом признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде (п. 1 ст. 48 ГК РФ)¹.

Юридическое лицо является самостоятельным субъектом гражданского права, оно выражает себя вовне, реализует гражданскую правоспособность при помощи своей внутренней структуры, внутренней организации своей деятельности, организационного единства. Поэтому вина юридического лица не может быть тем же, чем является вина гражданина, она не может быть ни психическим регулированием поведения, ни психическим отношением лица к противоправному деянию и его последствиям. Вина юридического лица - это самостоятельная юридическая категория. Она может рассматриваться в контексте неприятия им объективно возможных мер по устранению или недопущению отрицательных результатов своих действий, диктуемых обстоятельствами в той или иной ситуации".

Принцип самостоятельности гражданско-правовой ответственности юридического лица достаточно четко установлен в ст. 56 ГК РФ. В соответствии с указанной нормой участники или собственники имущества юридического лица не отвечают по его обязательствам, а юридическое лицо не отвечает по обязательствам первых. Иными словами, каждое юридическое лицо самостоятельно несет гражданско-правовую и административную ответственность по своим обязательствам.

Как свидетельствует практика, современное состояние административной ответственности юридических лиц, от имени которых или в интересах которых совершаются коррупционные преступления, характеризуется недостаточно эффективным уровнем функционирования специально сформированного административно-правового механизма противодействия противоправным действиям подобного вида. Это влечет за собой объективную потребность в дальнейшем совершенствовании правоприменительной практики в данной сфере, а также материальных и процессуальных норм административного

¹ При подготовке методических рекомендаций использовано законодательство по состоянию на 29.07.2012. В настоящее время на рассмотрении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации находится проект федерального закона № 47538-6, которым предполагается внести существенные изменения в ГК РФ, в т.ч. в части понятия юридического лица.

² См.: *Коньшин А.* Вина юридического лица в гражданском праве // Российский юридический журнал. 2006. № 3. С. 117.

законодательства.

Касаясь истории рассматриваемого вопроса, отметим, что в первой половине 80-х годов XX столетия в законодательстве СССР впервые была предусмотрена административная ответственность юридических лиц за правонарушения, совершаемые в сфере капитального строительства. В последующем сфера применения административной ответственности юридических лиц стала расширяться и распространилась на другие виды административных правонарушений (таможенные, налоговые, бюджетные и т.д.). С учетом того, что на официальном уровне коррупция стала рассматриваться как одна из реальных внутренних угроз национальной безопасности России, был принят ряд дополнительных организационно-правовых мер, в том числе и в административном законодательстве.

Так, Федеральным законом от 25.12.2008 № 280-ФЗ¹ в КоАП РФ введена статья 19.28, предусматривающая административную ответственность за незаконное вознаграждение от имени юридических лиц. Впоследствии редакция статьи была изменена и дополнена в соответствии с Федеральным законом от 04.05.2011 № 97-ФЗ². К одной из содержащихся в нем правовых новелл относится следующее. В настоящее время состав данного административного правонарушения образуют, помимо передачи, предложение или обещание вознаграждения. Изменение материального состава статьи 19.28 КоАП РФ на формальный позволило привлекать юридических лиц к административной ответственности даже в тех случаях, когда должностное лицо, действующее в интересах юридического лица, не доводит преступные действия до конца по независящим от него обстоятельствам.

Имеющиеся на сегодняшний день статистические данные по рассматриваемому вопросу показывают, что пока прокурорами возбуждается незначительное количество административных правонарушений, предусмотренных ст. 19.28 КоАП РФ. Так, с 2010 г. по второе полугодие 2012 г. прокурорами возбуждено 84 дела об административном правонарушении, связанном с незаконным вознаграждением от имени юридического лица.

При этом следует учитывать, что для административных правонарушений, особенно коррупционной направленности, характерна более высокая по сравнению с преступлениями степень латентности. Это обусловлено самой правовой природой правонарушений, которые обладают

¹ Федеральный закон 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 ред. от 21.11.2011. с изм. от 06.12.2011).

² Федеральный закон от 04.05.2011 № 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».

меньшей общественной опасностью, чем преступления, чаще совершаются и значительно более распространены. Поэтому и совершение правонарушений коррупционной направленности чаще может быть незамеченным для правоохранительных органов и продолжительное время не выявляться. В свою очередь, безнаказанность за совершение коррупционных административных правонарушений порождает коррупционную преступность.

Важной антикоррупционной мерой является гражданско-правовая ответственность за вред, причиненный в результате коррупционных преступлений, совершенных от имени или в интересах юридических лиц.

Как отмечалось ранее, правовую основу гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный в результате коррупционных преступлений, совершенных от имени или в интересах юридических лиц, составляет Федеральный закон № 273-ФЗ, статьей 14 которого предусмотрена ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения.

Однако в данной норме не приводятся конкретные меры ответственности, а лишь указывается на возможность их применения в соответствии с законодательством Российской Федерации. Поскольку норма носит общий характер, она на практике самостоятельно не применяется.

Не выделяет такого специального основания, как гражданско-правовая ответственность юридических лиц за вред, причиненный в результате коррупционного правонарушения, и ГК РФ.

Это означает, что гражданско-правовая ответственность юридического лица за коррупционные правонарушения подчиняется общим правилам об ответственности (недействительности сделки, вследствие причинения вреда, вследствие неосновательного обогащения и т.д.). Сама сделка, основанная на коррупционном акте, может признаваться недействительной, но опять-таки на общих основаниях.

Представляется, что институты административной и гражданско-правовой ответственности юридических лиц можно рассматривать как гарантию защиты государства и общества от противоправной коррупционной деятельности такого рода организаций. Повышения эффективности применения законодательства в данном направлении возможно достичь посредством активного применения прокурорами положений административного и гражданского законодательства Российской Федерации в части, касающейся ответственности юридических лиц, от имени которых или в интересах которых совершаются коррупционные преступления.

2. Применение прокурором положений КоАП РФ в отношении юридических лиц, от имени или в интересах которых совершаются коррупционные преступления

В соответствии с ч. 2 ст. 22 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор или его заместитель по основаниям, установленным законом, возбуждает производство об административном правонарушении, требует привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности, предостерегает о недопустимости нарушения закона.

Выявление административных правонарушений, предусмотренных ст. 19.28 КоАП РФ, в настоящее время следует рассматривать в качестве одного из актуальных направлений прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции.

При этом важно учитывать, что в соответствии с ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ возбуждение дел о таких административных правонарушениях является исключительной компетенцией прокурора.

Согласно ст. 25.11 КоАП РФ прокурор в пределах своих полномочий вправе возбуждать производство по делу об административном правонарушении; участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении, представлять доказательства, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела.

В этой связи необходимо определиться с поводами для возбуждения дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 19.28 КоАП РФ. Такими поводами в соответствии со ст. 28.1 КоАП РФ являются:

непосредственное обнаружение прокурором достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения;

поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;

сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.

Названные материалы, сообщения, заявления подлежат рассмотрению прокурором.

Вместе с тем, как показывает практика, в основном дела об административных правонарушениях обозначенной категории часто выявляются прокурорами в ходе:

оценки на предмет наличия (отсутствия) оснований для возбуждения дела об этом виде правонарушений, поступающих в органы прокуратуры в порядке ч. 4 ст. 146 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее - УПК РФ) постановлений о возбуждении уголовных дел по ст. 204, 290 и 291

Уголовного кодекса Российской Федерации (далее - УК РФ);

мониторинга материалов уголовных дел, возбужденных по ст. 204, 290 и 291 УК РФ.

С учетом того, что полномочия прокурора по возбуждению дел об административных правонарушениях и по проверке поступивших уголовных дел исполняются разными должностными лицами, организация взаимодействия между ними осуществляется соответствующим прокурором (района, города, субъекта Федерации).

При рассмотрении указанных материалов рекомендуется акцентировать внимание на информации, которая может свидетельствовать о возможном совершении правонарушений, предусмотренных ст. 19.28 КоАП РФ, систематически изучать иные материалы, свидетельствующие о возможном совершении коррупционных преступлений и правонарушений в интересах юридических лиц, при осуществлении надзора за исполнением законов, более активно использовать в целях установления соответствующих нарушений уголовного и административного закона материалы органов власти, наделенных полномочиями по контролю и надзору, обращения граждан и организаций, сообщения средств массовой информации.

Особое внимание прокурорам следует уделять материалам о нарушениях, связанных с незаконным предоставлением юридическим лицам бюджетных средств, заключением и исполнением государственных и муниципальных контрактов, предоставлением земельных участков, выполнением уполномоченными органами контрольных и разрешительных функций. При наличии оснований оперативно принимать решение о возбуждении дела об административном правонарушении, обеспечив документальное закрепление имеющихся доказательств, а также направлять в правоохранительные органы материалы для проведения соответствующих проверок.

Вместе с тем положительные результаты по выявлению административных правонарушений, предусмотренных ст. 19.28 КоАП РФ, во многом обусловлены высоким качеством проведения оперативно-розыскных мероприятий и предварительного расследования по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ст. 291 УК РФ (дача взятки должностному лицу). Большое значение имеет установление и процессуальное закрепление необходимой доказательственной базы по фактам исполнения взяткодателями представительских функций от имени юридического лица.

Однако следователями при расследовании преступлений, предусмотренных ст. 291 УК РФ, не всегда уделяется достаточно внимания указанным аспектам расследования, в связи с чем прокурорам необходимо усилить прокурорский надзор за расследованием уголовных дел данной категории. В случае обнаружения в ходе надзора фактов ненадлежащего расследования прокурорам в пределах своих полномочий необходимо своевременно принимать меры прокурорского реагирования с целью устранения нарушений.

Проведенное исследование свидетельствует, что при возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 19.28 КоАП РФ,

прокуроры сталкиваются с некоторыми сложностями.

В частности, это связано с тем, что, как правило, в качестве единственного основания возбуждения производства и в последующем - доказательства совершения юридическим лицом правонарушения судами признается вступивший в законную силу обвинительный приговор суда по уголовному делу (ст. 204, 290 и 291 УК РФ) в отношении физического лица. При принятии решения суды руководствуются положением ст. 14 УПК РФ, в соответствии с которой обвиняемый считается невиновным, пока его вина не будет доказана и установлена вступившим в законную силу приговором суда. В связи с длительностью судебного разбирательства с момента дачи незаконного вознаграждения от имени юридического лица до вступления приговора по уголовным делам в законную силу часто истекал годичный срок давности привлечения к административной ответственности.

С вступлением в силу Федерального закона от 04.05.2011 № 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» срок давности привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции увеличен и в настоящее время составляет шесть лет со дня совершения административного правонарушения. Это позволяет, несмотря на длительные сроки рассмотрения уголовного дела в отношении физического лица, привлекать к административной ответственности виновных юридических лиц.

Тем не менее ряд проблем, обусловленных практикой привлечения юридических лиц к ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.28 КоАП РФ, после вступления в силу соответствующего приговора по уголовному делу остается.

Анализ материалов прокурорской практики показывает, что нередко юридические лица даже при наличии оснований не привлекаются к ответственности по причине их ликвидации и (или) создания условий для невозможности исполнения постановления суда о наложении административного взыскания. Согласно действующему законодательству наличие возбужденного дела об административном правонарушении в отношении юридического лица не является препятствием к началу процедуры ликвидации (банкротства).

Например, приговором Ленинского районного суда г. Тюмени от 16.08.2011 по ч. 1 ст. 291 УК РФ осужден директор ООО «Регион» В., который 25.05.2011 в помещении Управления ФССП России по Тюменской области дал взятку в сумме 20 тыс. руб. судебному приставу-исполнителю за совершение им заведомо незаконных действий по снятию ареста с расчетного счета организации. Прокурором дело об административном правонарушении по ст. 1 8.28 КоАП РФ не возбуждалось, так как юридическое лицо ликвидировано.

В связи с изложенным, прокурорам следует обратить внимание на то, что в настоящее время правоприменительные органы в своей деятельности должны

руководствоваться определением Конституционного Суда Российской Федерации от 11.05.2012 № 674-0 «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Добрынина Дмитрия Станиславовича на нарушение его конституционных прав положением части 1 статьи 30.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»¹. В нем отмечается, что обстоятельства, установленные судом при рассмотрении дела об административном правонарушении в отношении юридического лица, не определяют разрешение вопроса о наличии (отсутствии) виновности физического лица в совершении правонарушения или преступления.

Таким образом, дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 19.28 КоАП РФ, должны возбуждаться прокурорами до вступления в законную силу приговора суда по уголовному делу, иными словами, в ходе следствия или рассмотрения уголовных дел судом.

Представляется, что такая практика будет способствовать соблюдению установленного ст. 3 Федерального закона № 273-ФЗ принципа неотвратимости ответственности за совершение коррупционных правонарушений.

Так, в прокуратуре Волгоградской области сложилась практика возбуждения в отношении юридических лиц дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 19.28 КоАП РФ, после утверждения обвинительного заключения по уголовному делу в отношении физического лица - представителя юридического лица.

Например, основанием для вынесения прокурором Волгоградской области постановления о возбуждении производства об административном правонарушении по ст. 19.28 КоАП РФ в отношении ООО «Теплокомфорт» послужило утверждение обвинительного заключения по уголовному делу по факту передачи учредителем указанного юридического лица Б. взятки в размере 60 тыс. руб. главе администрации Городищенского городского поселения П. Взятка передавалась в интересах юридического лица во избежание изъятия имущества, находящегося в пользовании ООО «Теплокомфорт» и принадлежащего муниципальному образованию, а также за общее покровительство со стороны главы администрации.

Другая проблема, часто приводящая к неисполнению судебного решения о привлечении юридического лица к административной ответственности, заключается в отсутствии имущества, на которое может быть обращено взыскание.

Например, согласно данным Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации в 2011 г., по вынесенным судами постановлениям

¹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 11.05.2012 № 674-0 «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Добрынина Дмитрия Станиславовича на нарушение его конституционных прав положением части 1 статьи 30.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». Необходимо также учитывать и постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (в ред. от 09.02.2012).

о привлечении юридических лиц к административной ответственности по ст. 19.28 КоАП РФ наложено административных штрафов на общую сумму свыше 81,4 млн. руб., однако из них взыскано в федеральный бюджет только 7,4%. В частности, в ходе исполнительного производства по причине отсутствия имущества, на которое могло быть обращено взыскание, не исполнены постановления о наложении административных штрафов на ООО «КулТрейд» (Кировская область), ООО «Асиф» (Республика Коми).

При этом следует отметить, что КоАП РФ не наделяет прокуроров полномочиями принимать обеспечительные меры с целью последующей конфискации предмета правонарушения, предусмотренного ст. 19.28 КоАП РФ, а также последующего исполнения административного штрафа. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 27.14 КоАП РФ арест товаров, транспортных средств и иных вещей осуществляется должностными лицами, указанными в ст. 27.3 и ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ, в которых прокуроры не упоминаются.

О совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.28 КоАП РФ, составляется протокол, в котором в соответствии с ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ необходимо указать следующие сведения: дата и место составления протокола; должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол; сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении; фамилии, имена, отчества, адреса места жительства свидетелей и потерпевших, если имеются свидетели и потерпевшие; место, время совершения и событие административного правонарушения, статья КоАП РФ, предусматривающая административную ответственность за данное административное правонарушение; объяснение законного представителя юридического лица, в отношении которого возбуждено дело; иные сведения, необходимые для разрешения дела.

Прокурорам важно уделять внимание необходимости выяснения и фиксации специфических данных при составлении процессуальных документов, таких как юридический адрес, сведения о государственной регистрации, банковские реквизиты и номер расчетного счета и пр.

При этом следует обратить внимание на то, что, поскольку субъектом ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.28 КоАП РФ, является именно юридическое лицо, нет оснований для возбуждения дел рассматриваемой категории в случаях, когда незаконное вознаграждение передается от имени или в интересах индивидуальных предпринимателей, хотя, как показывает анализ материалов судебной практики по уголовным делам о взяточничестве, в настоящее время в основном к уголовной ответственности привлекаются лица, действовавшие в интересах не юридических лиц, а именно индивидуальных предпринимателей. Необходимо также установить, обладали ли лица, совершившие незаконные передачу, предложение или обещание от имени или в интересах юридического лица незаконного вознаграждения, правом действовать от имени этого юридического лица.

Так, в Пермском крае в 2010 г. было возбуждено административное производство по ст. 19.28 КоАП РФ в отношении ООО «СарКо» в связи с тем,

что в интересах данного юридического лица гражданином А. была дана взятка в размере 20 тыс. руб. сотруднику милиции за возвращение изъятых игровых автоматов, которые находились в помещении, где осуществляло свою деятельность" ООО «СарКо». Постановлением мирового судьи административное производство по делу в отношении названного юридического лица было прекращено в связи с отсутствием состава правонарушения. Мировой судья мотивировал решение тем, что А., хотя и действовал в интересах ООО «СарКо», не является его руководителем или учредителем.

При составлении протокола об административном правонарушении законному представителю юридического лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, а также иным участникам производства по делу разъясняются их права и обязанности, предусмотренные КоАП РФ, о чем делается запись в протоколе.

Важно обратить внимание на то, что законному представителю юридического лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, должна быть предоставлена возможность ознакомления с протоколом об административном правонарушении. Указанные лица вправе представить объяснения и замечания по содержанию протокола, которые прилагаются к протоколу.

При этом в случае неявки законного представителя юридического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, если он извещен в установленном порядке, протокол об административном правонарушении составляется в его отсутствие. В таком случае копия протокола направляется лицу, в отношении которого он составлен, в течение трех дней со дня составления протокола.

Протокол об административном правонарушении подписывается должностным лицом, его составившим, а также законным представителем юридического лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении. В случае отказа последнего от подписания протокола, а также в случае составления протокола о возбуждении дела об административном правонарушении в отсутствие законного представителя юридического лица в протоколе делается соответствующая запись.

Копия протокола вручается законному представителю юридического лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, под расписку.

Соблюдение приведенных выше требований КоАП РФ имеет большое значение для последующего судебного рассмотрения дела об административном правонарушении.

Так, в судебном заседании по делу о привлечении к административной ответственности по ст. 19.28 КоАП РФ ООО «Управляющая компания Кристалл» (Алтайский край) представитель юридического лица вину в совершении административного правонарушения не оспаривал, однако просил прекратить производство по делу в связи с тем, что прокурором при вынесении постановления по делу об административном правонарушении были допущены

нарушения, в частности, не была вручена копия постановления. Опрошенные в судебном заседании свидетели подтвердили, что в их присутствии представитель юридического лица отказался ознакомиться с постановлением прокурора о возбуждении административного производства и получить его копию. Постановлением мирового судьи ООО «Управляющая компания Кристалл» привлечено к административной ответственности по ч. 1 ст. 19.28 КоАП РФ с назначением наказания в виде административного штрафа в размере 1 млн. руб.

В соответствии с чч. 1 и 3 ст. 23.1 КоАП РФ рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 19.28 КоАП РФ, уполномочены мировые судьи.

Согласно ст. 28.8 КоАП РФ постановление прокурора (аналогично протоколу об административном правонарушении) должно быть направлено судье в течение трех суток с момента вынесения постановления об административном правонарушении.

В соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 25.11 КоАП РФ прокурор вправе участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении, предъявлять доказательства, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела.

В числе типичных нарушений при возбуждении дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 19.28 КоАП РФ, можно выделить:

неполное выявление всех предусмотренных законом обстоятельств, подлежащих выяснению по делу об административном правонарушении;
ошибочная юридическая оценка совершенных действий, неправильное применение квалифицирующих признаков;

непринятие мер по выявлению причин административных правонарушений и способствующих им условий в целях их последующего устранения.

Как показывает практика, высокое качество применения прокурором мер административного законодательства Российской Федерации об ответственности юридических лиц, от имени которых или в интересах которых совершаются коррупционные преступления, напрямую зависит от уровня межведомственного взаимодействия, обеспечиваемого прокурорами.

Исходя из смысла п. 6 ст. 5 Федерального закона № 273-ФЗ, Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры в пределах своих полномочий координируют деятельность органов внутренних дел Российской Федерации и других правоохранительных органов по борьбе с коррупцией и реализуют иные полномочия в области противодействия коррупции, установленные федеральными законами.

Прокурорам следует обеспечивать достаточную координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями коррупционной направленности, совершаемыми от имени или в интересах юридических лиц, а также регулярно контролировать принятые координационными совещаниями решения.

Согласно подп. 2 п. 4 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 15.05.2010 № 209 «Об усилении прокурорского надзора в свете реализации Национальной стратегии противодействия коррупции» прокурорам субъектов Российской Федерации, прокурорам городов и районов, другим территориальным, военным и иным прокурорам специализированных прокуратур в целях совершенствования деятельности по выявлению преступлений коррупционной направленности необходимо обеспечить функционирование постоянно действующих рабочих групп из числа представителей правоохранительных и контрольно-надзорных органов, в рамках работы которых планировать и осуществлять совместные целевые профилактические мероприятия, рассматривать ход реализации мероприятий, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции и действующими на поднадзорной территории долгосрочными планами противодействия коррупции.

Неотъемлемой частью составляющей повышения эффективности работы органов прокуратуры на данном направлении является также непрерывное повышение профессиональной подготовки оперативного состава. С учетом этого необходимо предусмотреть возможность ознакомления с практикой возбуждения дел об административных правонарушениях и привлечения к административной ответственности по ст. 19.28 КоАП РФ юридических лиц в других субъектах Российской Федерации, которая регулярно обобщается Генеральной прокуратурой Российской Федерации. Подготовленные по результатам таких обобщений информационные письма направляются как начальникам управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах, так и прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур.

Например, в 2010 г. Генеральной прокуратурой Российской Федерации было подготовлено информационное письмо о положительном опыте работы прокуратур Волгоградской и Саратовской областей в сфере привлечения юридических лиц к ответственности за совершение административных правонарушений, предусмотренных ст. 19.28 КоАП РФ¹.

¹ См.: Информационное письмо от 19.11.2010 № 86/3-1 Зн-2010.

3. Применение прокурором мер гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный в результате коррупционных преступлений, совершенных от имени или в интересах юридических лиц

Как отмечалось ранее, действующим законодательством не предусмотрена (отдельно, как таковая) возможность привлечения к гражданско-правовой ответственности юридического лица за вред, причиненный в результате коррупционных правонарушений, совершенных от имени или в интересах юридических лиц.

В связи с этим при подготовке прокурором соответствующих заявлений в суд и их рассмотрении судом применяется общий порядок, предусмотренный ГПК РФ и АПК РФ.

Свои полномочия по предъявлению иска прокурор реализует в рамках ст. 45 ГПК РФ и ст. 52 АПК РФ.

В соответствии со ст. 45 ГПК РФ прокурор участвует в гражданском процессе в двух формах: для дачи заключения по делам, инициированным другими лицами, и путем самостоятельного обращения в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Содержащиеся в ч. 1 ст. 45 ГПК РФ условия допустимости прокурорского вмешательства должны соблюдаться при подготовке любого заявления.

При возбуждении гражданского дела путем предъявления иска прокурор не занимает положение стороны в процессе, поскольку не имеет материально-правовой заинтересованности в исходе спора. При этом он освобожден от уплаты судебных расходов, состоящих из государственной пошлины и издержек, связанных с рассмотрением дела (ст. 88 и 89 ГПК РФ, подп. 9 п. 1 ст. 333.36 НК РФ), с него не могут быть взысканы расходы на оплату услуг представителя (ст. 100 ГПК РФ) и компенсацию за потерю рабочего времени (ст. 99 ГПК РФ).

Предъявляя иск, прокурор является только процессуальным истцом. Не являясь субъектом спорного правоотношения, прокурор не обладает материальным правом, вследствие чего не может заключить мировое соглашение. По этим же основаниям к нему нельзя предъявить встречный иск. Ответчик может предъявить такой иск только к лицу, в интересах которого возбуждено дело (ст. 137 ГПК РФ).

В ГПК РФ не указано, какие последствия влечет отказ прокурора от иска, поданного в интересах Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Отказ прокурора от иска о возмещении вреда, причиненного в результате коррупционных преступлений, совершенных от имени или в интересах юридических лиц, может быть заявлен лишь в связи с полным возмещением вреда в добровольном порядке. Во всех остальных случаях необходимо

руководствоваться положением ч. 2 ст. 39 ГПК РФ, согласно которому суд не принимает отказ от иска, если это противоречит закону или нарушает права и законные интересы других лиц, поскольку все названные иски имеют единый объект защиты - неопределенный круг лиц, так как интересы публичных образований неразрывно связаны с интересами проживающего на их территории населения.

Прежде чем предъявить иск, прокурор должен собрать необходимый фактический и доказательственный материал, проанализировать его.

Основным доказательством по данной категории дел служит вступивший в законную силу приговор суда в отношении конкретного лица, совершившего коррупционное преступление от имени или в интересах юридических лиц.

По нашему мнению, прокурорам необходимо анализировать материалы уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности, в том числе прекращенных и приостановленных, в целях установления оснований для реализации полномочий, предусмотренных ст. 45 ГПК РФ, о привлечении юридических лиц к гражданско-правовой ответственности. С учетом фактических обстоятельств прокурорами могут быть возбуждены следующие категории гражданских дел:

- о признании сделок недействительными;
- о применении последствий недействительности ничтожной сделки; об истребовании имущества из незаконного владения; о возмещении причиненного ущерба;
- о признании недействующими нормативных правовых актов;
- об оспаривании нормативных, ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) органов власти и организаций, должностных лиц.

Имеющиеся особенности в оформлении исков (заявлений) и участия прокурора в указанных делах обусловлены спецификой норм ГПК РФ и АПК РФ.

После получения достаточной информации, позволяющей обеспечить выявление фактов нарушений закона и, соответственно, создать условия для их последующего устранения, необходимо дать оценку полученным материалам и принять решение о мерах, которые надлежит принять для устранения выявленных фактов нарушений закона, их причин и способствующих им условий.

До предъявления иска (заявления) прокурорам необходимо требовать принятия органами государственной власти и местного самоуправления и другими уполномоченными лицами мер, направленных на возмещение вреда, причиненного в результате совершения коррупционного преступления в интересах юридического лица, с указанием конкретного срока, до истечения которого должны быть приняты соответствующие меры. При установлении конкретного срока следует принимать во внимание сокращенные сроки исковой давности по недействительным сделкам, установленные ст. 181 ГК РФ в пределах одного года.

Обращаясь в суд с исковым заявлением, прокурор должен иметь в виду, что оно по форме и содержанию обязано соответствовать требованиям

ст. 131 ГПК РФ.

Согласно ч. 3 ст. 131 ГПК РФ в исковом заявлении, предъявляемом прокурором в защиту интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований или в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, должно быть указано, в чем конкретно заключаются их интересы, какое право нарушено, а также должна содержаться ссылка на закон или иной нормативный правовой акт, предусматривающие способы защиты этих интересов.

В исковом заявлении о возмещении вреда, причиненного в результате коррупционных преступлений, совершенных от имени или в интересах юридических лиц, предъявляемом прокурором, необходимо также обосновать размер причиненного вреда, привести его расчет.

Для соблюдения требований о подведомственности и подсудности, предусмотренных гл. 3 ГПК РФ, прежде всего прокурору следует правильно определить подведомственность гражданского дела судам общей юрисдикции по правилам ст. 22 ГПК РФ, затем определить подсудность гражданского дела суду общей юрисдикции по правилам ст. 23 - 27 ГПК РФ, а также определить территориальную подсудность дела по правилам ст. 28 - 33 ГПК РФ.

Иск прокурора должен быть основан на проверенных материалах. Так, в порядке ст. 45 ГПК РФ на основании вступивших в законную силу приговоров суда прокурор Челябинской области обратился в суд с иском в интересах Российской Федерации в лице Федерального агентства по управлению государственным имуществом к М., О. и Т. о взыскании в солидарном порядке более 7,1 млн. руб. Основаниями для предъявления иска явились приговоры, которыми было установлено, что М., директор ООО «Фирма «Миарит», и О., занимающий должность директора ООО «ТТЦ «Рембыттехника», совершили преступные действия при заключении инвестиционного договора от 14.02.2003, целью которого было приобретение в собственность ООО «Фирма «Миарит» за меньшую стоимость объектов недвижимости, принадлежащих Российской Федерации. Т., исполняющий обязанности председателя Челябинского областного комитета по управлению государственным имуществом, допустил халатность при согласовании инвестиционного договора. Совместными действиями указанных лиц причинен имущественный ущерб Российской Федерации, выразившийся в занижении доли Российской Федерации в праве общей долевой собственности на имущественный комплекс. Занижение размера доли Российской Федерации в праве общей долевой собственности на 24,21% повлекло наступление имущественного ущерба в особо крупном размере, эквивалентного в денежном выражении сумме более 7,1 млн. руб.

Решением Советского районного суда г. Челябинска от 27.07.2010 исковые требования прокурора удовлетворены в полном объеме, решение суда исполнено.

В процессе по делу, возбужденному по иску прокурора, его участие обязательно. Он первым дает объяснения суду (ст. 174 ГПК РФ), первым выступает в судебных прениях (ст. 190 ГПК РФ). На нем, как и на стороне по

делу, лежит обязанность доказать те обстоятельства, на которые он ссылается как на основания своих требований и возражений (ст. 56 ГПК РФ). Однако прокурор не связан в процессе своей первоначальной позицией, поэтому в ходе судебного разбирательства он может увеличить или уменьшить размер исковых требований, изменить предмет иска. Эти действия могут совершаться неоднократно до вынесения решения суда.

Изменение предмета иска означает изменение материально-правового требования истца к ответчику.

Изменение конкретных фактических обстоятельств, на которых истец основывает требование к ответчику, является изменением основания иска, поэтому по делам о привлечении юридических лиц к гражданско-правовой ответственности в результате совершения преступлений коррупционной направленности основание иска будет неизменным.

Одновременно с предъявлением иска прокурору целесообразно просить суд о принятии обеспечительных мер в виде наложения ареста на объекты недвижимости, транспортные средства, расчетные счета и пр. В заявлении прокурор может просить принять меры по обеспечению иска, не только предусмотренные ч. 1 ст. 140 ГПК РФ, но и иные меры, которые отвечают условиям, указанным в ст. 139 ГПК РФ. Меры по обеспечению иска должны быть соразмерны заявленному прокурором искомому требованию.

Обеспечение иска прокурора допускается во всяком положении дела, если непринятие таких мер может затруднить или сделать невозможным исполнение решения суда (ст. 139 ГПК РФ).

Заявление об обеспечении иска рассматривается в день его поступления в суд без извещения ответчика, других лиц, участвующих в деле, о чем суд выносит мотивированное определение.

Участие прокурора в подготовке дела к судебному разбирательству необходимо, так как после принятия иска прокурора судья выносит определение о подготовке дела к судебному разбирательству и указывает действия, которые следует совершить лицам, участвующим в деле (в том числе и прокурору), и сроки совершения этих действий для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения и разрешения дела (ст. 147 ГПК РФ).

Обязательный характер стадии подготовки дела связан с тем, что стадия подготовки и стадия судебного разбирательства имеют разные задачи, а стороны и другие лица, участвующие в деле на данных судебных стадиях, обладают разными полномочиями.

При подготовке дела к судебному разбирательству прокурор передает ответчику копии доказательств, обосновывающих фактические основания иска; заявляет перед судьей ходатайства об истребовании доказательств, которые он не может получить самостоятельно без помощи суда (ч. 1 ст. 149 ГПК РФ).

В ходатайстве прокурора об истребовании доказательств должно быть обозначено само доказательство, а также указано, какие обстоятельства, имеющие значение для правильного рассмотрения и разрешения дела, могут быть подтверждены или опровергнуты этим доказательством, указаны причины, препятствующие получению доказательства, и место нахождения

доказательства.

На стадии подготовки дела к судебному разбирательству прокурор, исходя из требований ст. 56 ГПК РФ, доказывает те обстоятельства, на которые он ссылается как на основание своих требований и возражений. Однако прокурору необходимо иметь в виду, что в силу требований ч. 2 ст. 56 ГПК РФ в итоге суд определяет, какие обстоятельства имеют значение для дела, какой стороне надлежит их доказывать, выносит обстоятельства на обсуждение, даже если стороны на какие-либо из них не ссылались.

Прокурор представляет в суд доказательства, которые должны соответствовать требованиям их относимости (ст. 59 ГПК РФ) и допустимости (ст. 60 ГПК РФ). Отдельные доказательства (объяснения лиц, свидетельские показания, письменные доказательства, вещественные доказательства, аудио- и видеозаписи, экспертное заключение), представляемые прокурором суду, должны соответствовать требованиям, установленным ст. 68 - 89 ГПК РФ.

Прокурор может быть освобожден от доказывания обстоятельств в случаях и по основаниям, предусмотренным ст. 61 ГПК РФ, в частности, вступивший в законную силу приговор суда по уголовному делу обязателен для суда, рассматривающего дело о гражданско-правовых последствиях действий лица, в отношении которого вынесен приговор суда, по вопросам, имели ли место эти действия и совершены ли они данным лицом. При этом непривлечение юридического лица к административной ответственности за коррупционное правонарушение правового значения по делам о возмещении ущерба не имеет.

При подготовке дела к судебному разбирательству судья в случаях, предусмотренных ст. 152 ГПК РФ, разрешает вопрос о проведении предварительного судебного заседания, его времени и месте.

Предварительное судебное заседание проводится судьей единолично с целью процессуального закрепления распорядительных действий сторон, прокурора, совершенных при подготовке дела к судебному разбирательству, а также для определения обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения дела, для определения достаточности доказательств по делу, исследования фактов пропуска сроков исковой давности (ч. 1 ст. 152 ГПК РФ).

Прокурор в предварительном судебном заседании имеет право представлять доказательства, приводить доводы, заявлять ходатайства.

О проведенном предварительном судебном заседании составляется протокол в соответствии с предписаниями ст. 229 и 230 ГПК РФ, на который прокурор вправе подать замечания.

Прокурор, участвующий в деле, имеет право в письменной форме, а также с помощью средств аудиозаписи фиксировать ход судебного разбирательства, а видеозапись, фотосъемку осуществлять только с разрешения суда (ч. 7 ст. 10 ГПК РФ).

Прокурору необходимо реализовывать право на принесение апелляционного представления на все решения, которыми отказано в удовлетворении его требований.

Компетенция органов прокуратуры в рамках арбитражного процесса регламентирована ст. 52 АПК РФ.

Согласно данной норме прокурор вправе обратиться в арбитражный суд: с заявлениями об оспаривании нормативных правовых актов, ненормативных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, затрагивающих права и законные интересы организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;

с иском о признании недействительными сделок, совершенных органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными учреждениями, а также юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия Российской Федерации, доля участия субъектов Российской Федерации, доля участия муниципальных образований;

с иском о применении последствий недействительности ничтожной сделки, совершенной органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными учреждениями, а также юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия Российской Федерации, доля участия субъектов Российской Федерации, доля участия муниципальных образований.

Следовательно, при выявлении фактов причинения вреда в результате коррупционных преступлений, совершенных от имени или в интересах юридических лиц, прокурор вправе обратиться в арбитражный суд только с теми требованиями, которые перечислены в ст. 52 АПК РФ.

Вместе с тем в постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23.03.2012 № 15 «О некоторых вопросах участия прокурора в арбитражном процессе» указано, что прокурор вправе обратиться в арбитражный суд, в частности, с требованием о ликвидации юридического лица вследствие неоднократного или грубого нарушения этим юридическим лицом исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности и на средства индивидуализации, а также с требованием о сносе самовольной постройки в целях защиты публичных интересов.

Анализ данных разъяснений свидетельствует о том, что прокурор вправе обращаться в арбитражный суд с исковым заявлением (заявлением) по делам, предусмотренным федеральным законом.

Прокурор вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительным ненормативного правового акта, если полагает, что оспариваемый акт не соответствует закону или иному нормативному правовому акту и нарушает права и законные интересы неопределенного круга лиц или иные публичные интересы в сфере предпринимательской и иной

экономической деятельности (абзац первый ч. 1 ст. 52, ч. 2 ст. 198 АПК РФ).

Полномочия по обращению в арбитражный суд с иском о признании сделок недействительными и применению последствий недействительности ничтожных сделок прокурор использует при условии, что:

устранить иным способом нарушение закона не представляется возможным;

юридические лица и индивидуальные предприниматели, причинившие ущерб государственным и общественным интересам, отказываются от полного и добровольного его возмещения;

пресечение правонарушения и предотвращение большого экономического ущерба государственным и общественным интересам требуют принятия арбитражным судом по заявлению прокурора мер по обеспечению иска;

есть основания полагать, что реагирование прокурора в иной форме не приведет к своевременному надлежащему устранению нарушений законов;

обращение прокурора будет наиболее эффективным с точки зрения оперативности.

Отсутствие у прокурора полномочий на предъявление иска о возмещении материального ущерба, причиненного коррупционным преступлением, должно компенсироваться принятием актов прокурорского реагирования (протест, представление, постановление) в отношении органов государственной власти и местного самоуправления, а также других уполномоченных лиц с требованием о принятии ими мер по его возмещению.

Прокурор, обратившийся в арбитражный суд, пользуется процессуальными правами и несет процессуальные обязанности истца (п. 3 ст. 52 АПК РФ).

В арбитражный суд субъекта Российской Федерации могут обратиться Генеральный прокурор Российской Федерации или его заместитель, прокурор субъекта Российской Федерации или его заместитель и приравненные к ним военные и иные специализированные прокуроры или их заместители. Обращение в Высший Арбитражный Суд Российской Федерации направляет Генеральный прокурор Российской Федерации или его заместитель.

В соответствии с этим правилом исковые заявления в арбитражный суд субъекта Российской Федерации подписывают Генеральный прокурор Российской Федерации или заместитель Генерального прокурора Российской Федерации, прокурор субъекта Российской Федерации или его заместитель и приравненные к ним военные и иные специализированные прокуроры, а также их заместители.

Вопрос о подведомственности дел рассматриваемой категории не встает, т.к. все дела о признании сделок недействительными и применении последствий недействительности ничтожной сделки, инициируемые прокурорами, безальтернативно подведомственны арбитражным судам.

В силу п. 2 ст. 27 АПК РФ арбитражные суды разрешают экономические споры и рассматривают иные дела, участниками которых являются юридические лица, индивидуальные предприниматели, а в случаях,

предусмотренных законом, - Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, государственные органы, органы местного самоуправления, иные организации и граждане.

Вопрос о подсудности дел о признании недействительными сделок и о применении последствий недействительности ничтожных сделок должен разрешаться в соответствии со ст. 35 АПК РФ, согласно которой иски по делам данной категории предъявляются в арбитражный суд субъекта Российской Федерации по общим правилам территориальной подсудности - по месту нахождения ответчика.

Статьей 38 АПК РФ установлена исключительная подсудность для некоторых категорий дел. Согласно части 1 указанной статьи иски о правах на недвижимое имущество, в том числе иски о признании недействительным договора купли-продажи недвижимости, предъявляются в арбитражный суд по месту нахождения этого имущества.

Предъявление иска в арбитражном процессе регламентируется положениями главы 13 АПК РФ.

Основания для предъявления исков в арбитражные суды по данной категории дел практически во всех случаях выявляются прокурорами при проведении проверок исполнения законодательства.

Согласно ст. 125 АПК РФ исковое заявление подается в арбитражный суд в письменной форме. Исковое заявление также может быть подано в арбитражный суд посредством заполнения формы, размещенной на официальном сайте арбитражного суда в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

В исковом заявлении должны быть указаны:

- 1) наименование арбитражного суда, в который подается исковое заявление;
- 2) наименование истца, его место нахождения; если истцом является гражданин, его место жительства, дата и место его рождения, место его работы или дата и место его государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя, номера телефонов, факсов, адреса электронной почты истца;
- 3) наименование ответчика, его место нахождения или место жительства;
- 4) требования истца к ответчику со ссылкой на законы и иные нормативные правовые акты, а при предъявлении иска к нескольким ответчикам - требования к каждому из них;
- 5) обстоятельства, на которых основаны исковые требования, и подтверждающие эти обстоятельства доказательства;
- 6) цена иска, если иск подлежит оценке;
- 7) расчет взыскиваемой или оспариваемой денежной суммы;
- 8) сведения о соблюдении истцом претензионного или иного досудебного порядка, если он предусмотрен федеральным законом или договором;
- 9) сведения о мерах, принятых арбитражным судом по обеспечению имущественных интересов до предъявления иска;
- 10) перечень прилагаемых документов.

В заявлении должны быть указаны и иные сведения, если они

необходимы для правильного и своевременного рассмотрения дела, могут содержаться ходатайства, в том числе ходатайства об истребовании доказательств от ответчика или других лиц, а также ходатайство об обеспечении иска.

Прокурор обязан направить другим лицам, участвующим в деле, копии искового заявления и прилагаемых к нему документов, которые у них отсутствуют, заказным письмом с уведомлением о вручении.

Согласно ч. 6 ст. 121 АПК РФ прокурор после получения определения о принятии заявления к производству и возбуждении производства по делу, а также лица, вступившие в дело или привлеченные к участию в деле позднее, и иные участники арбитражного процесса после получения первого судебного акта по рассматриваемому делу самостоятельно принимают меры по получению информации о движении дела с использованием любых источников такой информации и любых средств связи. Необходимо обратить внимание, что в связи с этим данные лица несут риск наступления неблагоприятных последствий в результате непринятия мер по получению информации о движении дела, если суд располагает информацией о том, что они надлежащим образом извещены о начавшемся процессе.

В соответствии с абз. 2 ч. 1 ст. 41 АПК РФ лица, участвующие в деле, вправе представлять в арбитражный суд документы в электронном виде, заполнять формы документов, размещенных на официальном сайте арбитражного суда в сети Интернет, в порядке, установленном в пределах своих полномочий Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации.

Подобным образом могут подаваться: а) заявление (ч. 1 ст. 125); б) отзыв на заявление (абз. 2 ч. 1 ст. 131); в) заявления и ходатайства лиц, участвующих в деле (ч. 1 ст. 159); г) апелляционная жалоба (ч. 1 ст. 260); д) отзыв на апелляционную жалобу (ч. 4 ст. 262); е) кассационная жалоба (ч. 1 ст. 277); ж) отзыв на кассационную жалобу (ч. 4 ст. 279); з) заявление или представление о пересмотре судебного акта в порядке надзора (ч. 1 ст. 294); и) отзыв на заявление или представление о пересмотре судебного акта в порядке надзора (ч. 4 ст. 297); к) заявление о пересмотре судебного акта по вновь открывшимся обстоятельствам (ч. 1 ст. 313); л) заявление об отмене решения третейского суда (ч. 1 ст. 231); м) заявление о выдаче исполнительного листа на принудительное исполнение решения третейского суда (ч. 1 ст. 237); н) заявление о признании и приведении в исполнение решения иностранного суда и иностранного арбитражного решения (абз. 1 ч. 2 ст. 242).

Документы, прилагаемые к вышеуказанным заявлениям, жалобам, представлениям, отзывам на них, также могут быть представлены в арбитражный суд в электронном виде. В соответствии с абз. 2 ч. 3 ст. 75 АПК РФ, если копии документов представлены в арбитражный суд в электронном виде, суд может потребовать представления оригиналов этих документов.

По искам о признании недействительными сделок и применении последствий недействительности ничтожных сделок прокурор должен указать доказательства того, что стороной по сделке являются лица, указанные в абз. 3

ч. 1 ст. 52 АПК РФ. В противном случае исковое заявление остается без движения, а в случае неустранения обстоятельств, послуживших основанием для оставления его без движения, исковое заявление возвращается прокурору (ст. 128 и 129 АПК РФ).

Особенной четкости требует формулирование исковых требований со ссылкой на законы и иные нормативные правовые акты (предмет иска). В иске прокурор обязан указать обстоятельства, на которых основаны исковые требования, и подтверждающие эти обстоятельства доказательства (основание иска).

При определении предмета иска необходимо иметь достаточное представление о том, какое имущество является предметом недействительной сделки: федеральное, собственность субъектов Российской Федерации или муниципальное.

При предъявлении исков по указанным основаниям следует помнить о делении недействительных сделок на ничтожные и оспоримые, поскольку от этого зависят последствия сделок и, соответственно, правильная формулировка требования.

Примером может служить иск заместителя прокурора Волгоградской области, предъявленный к администрации Жирновского городского поселения Жирновского муниципального района Волгоградской области и ООО «Жилищно-эксплуатационный участок» (далее - ООО «ЖЭУ»), в котором он просил:

признать недействительным (ничтожным) договор безвозмездного пользования муниципальным имуществом от 01.01.2011 года, заключенный между администрацией Жирновского городского поселения Жирновского муниципального района Волгоградской области и ООО «ЖЭУ»;

применить последствия недействительности ничтожной сделки, обязав ООО «ЖЭУ» вернуть администрации Жирновского городского поселения недвижимое имущество, расположенное по адресу: Волгоградская область, г. Жирновск, ул. Коммунистическая, 11: здание конторы ООО «ЖЭУ»; здание склада; комплекс производственной базы.

В обоснование заявленных требований указано, что данный договор заключен в нарушение части 1 ст. 17.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», согласно которой такой договор может быть заключен только по результатам проведения конкурсов или аукционов на право заключения этих договоров. Между тем торги на право заключения оспариваемого договора администрацией Жирновского городского поселения не проводились. Согласно ст. 168 ГК РФ сделка, не соответствующая требованиям закона или иных правовых актов, ничтожна, если закон не устанавливает, что такая сделка оспорима, или не предусматривает иных последствий нарушения.

Как представляется, в силу большой общественной опасности коррупционных правонарушений основаниями признания сделок недействительными чаще всего могут быть основания, которые указаны в ст. 168, 169 и 170 ГК РФ, а именно сделки, несоответствующие закону или

иным правовым актам, сделки, совершенные с целью, противной основам правопорядка и нравственности, мнимые и притворные сделки. По своей сути это «антисоциальные» сделки. Поскольку основы правопорядка закрепляются в нормативных актах, нарушить их, не преступая закон, невозможно. Цель применения последствий недействительности ничтожной сделки - вернуть все в первоначальное положение, аннулировать последствия сделки.

Механизм правового регулирования ничтожных сделок, их последствий в большей степени отвечает особенностям коррупционных правоотношений. В связи с этим прокурором надлежит активно использовать имеющиеся полномочия по обращению в суд с исками о применении последствий недействительности ничтожной сделки.

Также важно, что срок исковой давности по таким сделкам - три года, что позволяет сохранить право на удовлетворение иска при длящихся правоотношениях, при наличии какой-либо зависимости лица. Последствие совершения запрещенной законодательством гражданско-правовой сделки - возврат сторон в первоначальное положение (п. 2 ст. 167 ГК РФ).

Пленум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в п. 1 постановления от 10.04.2008 № 22 «О некоторых вопросах практики рассмотрения споров, связанных с применением статьи 169 Гражданского кодекса Российской Федерации» внес некоторые коррективы в применение указанного основания признания сделок недействительными, существенно изменив место данных сделок в системе гражданско-правовых мер как последствий коррупционных правонарушений.

В п. 4 постановления указано, что статья 169 ГК РФ не подлежит применению к сделкам, совершенным с нарушениями, последствия которых предусмотрены иными законодательными актами (например, сделок с заинтересованными лицами, сделок с целью преимущественного удовлетворения требований одних кредиторов перед другими кредиторами - ст. 103 Федерального закона от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»). И, кроме того, санкции, установленные за совершение публичных правонарушений, не могут квалифицироваться как последствия недействительности сделок. В тех случаях, когда сделка сама по себе образует состав публичного правонарушения либо это правонарушение связано с совершением такой сделки, в рамках рассмотрения публичного спора подлежит применению ответственность, установленная за публичное правонарушение, а не последствия, предусмотренные ст. 169 ГК РФ.

Помимо правильного оформления иска прокурор, при обращении в арбитражный суд должен соблюдать процедуру предъявления иска, а именно установленный порядок направления ответчику иска и приложенных к нему документов (документ о вручении или иной документ, подтверждающий направление документов ответчику, прикладываются к иску).

Первоначальное раскрытие доказательств имеет место при обмене документами. В действующем АПК РФ предусмотрен процесс обмена документами: ст. 125, 126, 199, 204 и 209 АПК РФ обязывают истца направить ответчику иск с документами, которые отсутствуют у оппонента; в

соответствии со ст. 131 АПК РФ ответчик должен изложить свою позицию по иску в отзыве.

Данные действия лиц, участвующих в деле, важны на стадии подготовки дела к судебному разбирательству, поскольку из представленных сторонами первоначальных документов суд делает первые выводы об обстоятельствах спора.

Однако в АПК РФ не содержится положений, предусматривающих механизм воздействия на стороны, злоупотребляющие своими процессуальными правами, и об этом следует помнить прокурору, обращающемуся с иском в арбитражный суд, чтобы выработать тактику противодействия таким злоупотреблениям.

Процесс обмена состязательными документами и срок представления их суду в АПК РФ не детализированы, кроме указания в части второй ст. 131 АПК РФ на то, что отзыв должен быть вручен в срок, обеспечивающий возможность ознакомления с ним до начала судебного заседания. Однако АПК РФ также не содержит каких-либо процессуальных санкций за невыполнение ответчиком своих обязанностей, а зачастую и прямых распоряжений суда.

Особого внимания требуют сбор прилагаемых к иску документов, являющихся доказательствами (п. 5 ч. 2 ст. 125 АПК РФ), и надлежащее оформление их копий. Как правило, к иску прилагаются копии документов, которые остаются в материалах арбитражного дела. Подлинники этих документов предъявляются суду и заинтересованным сторонам для обозрения в судебном заседании.

Копии прилагаемых к иску документов заверяются в соответствии с требованиями ГОСТ Р 6.30-2003, а именно подписью уполномоченного лица и печатью.

Прокурор освобожден от уплаты государственной пошлины, поэтому в приложении отсутствует документ, подтверждающий ее оплату.

Все представляемые прокурором доказательства должны соответствовать критериям относимости, допустимости, достоверности и достаточности.

Не всегда допустимыми доказательствами являются копии письменных документов и иных доказательств. Так, в соответствии с ч. 6 ст. 71 АПК РФ копия документа может быть признана допустимым доказательством, за исключением наличия совокупности следующих условий:

факт подтверждается только представленной копией письменного доказательства (иных доказательств нет);

оригинал этого письменного доказательства утрачен или не передан в суд;

копии этого документа, представленные лицами, участвующими в деле, не тождественны между собой;

подлинное содержание первоисточника невозможно установить с помощью иных доказательств.

К числу недопустимых доказательств следует отнести показания, которые основаны на догадках, предположениях, умозаключениях, слухах при отсутствии источника личной осведомленности, а также те, которые указаны в

законе.

Для признания доказательственной силы письменных актов необходимы следующие условия:

- подлинность документов;
- отсутствие подозрений, вызванных внешним видом;
- отсутствие противоречий между содержанием актов и требованиями закона;
- наличие подписей уполномоченных лиц;
- наличие у предъявленных актов юридической силы (не были признаны недействительными и не применялись последствия ничтожности в установленном законом порядке);
- надлежащий порядок совершения предъявленных актов (нотариальный, и др.);

отсутствие законодательных запретов по поводу принятия представленных актов в качестве доказательств по делу.

Достаточность доказательств зависит от их совокупности во взаимной связи, т.е. должны быть преодолены все противоречия, несоответствия, расхождения и отсутствие необходимых связей в цепи представленной совокупности доказательств.

Говоря о процессуальных сроках в широком смысле, прокурору, обратившемуся в арбитражный суд с заявлением, следует учитывать требование, предусмотренное ст. 6.1 АПК РФ, о том, что судопроизводство в арбитражных судах и исполнение судебного акта должны осуществляться в разумные сроки. При определении разумного срока, который включает в себя период со дня поступления заявления в арбитражный суд первой инстанции до дня принятия последнего судебного акта по делу, учитываются такие обстоятельства, как правовая и фактическая сложность дела, поведение участников арбитражного процесса, достаточность и эффективность действий суда, осуществляемых в целях своевременного рассмотрения дела, а также общая продолжительность судебного разбирательства. Обстоятельства, связанные с организацией работы суда, в том числе предусмотренные п. 2 ч. 2 ст. 18 АПК РФ (формирование состава суда) и требующие замены судьи, а также рассмотрение дела различными инстанциями не могут приниматься во внимание в качестве оснований для превышения разумных сроков судопроизводства по делу.

В случае если после принятия заявления к производству арбитражного суда дело длительное время не рассматривается и судебный процесс затягивается, прокурор, участвующий в деле, вправе обратиться к председателю арбитражного суда с заявлением об ускорении рассмотрения дела, которое рассматривается в пятидневный срок со дня поступления его в арбитражный суд. По результатам выносится мотивированное определение, в котором может быть установлен срок проведения судебного заседания по делу и (или) могут быть указаны действия, которые следует совершить для ускорения рассмотрения дела.

Частью 1 ст. 192 АПК РФ определен предмет доказывания по делам

данной категории. Так, прокурор вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействующим нормативного правового акта, принятого государственным органом, органом местного самоуправления, иным органом, должностным лицом, если полагает, что оспариваемый нормативный правовой акт или отдельные его положения не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, и нарушают публичные права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают какие-либо обязанности или создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

В соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 193 АПК РФ в заявлении о признании нормативного правового акта недействующим должны быть указаны права и законные интересы заявителя, которые, по его мнению, нарушаются этим оспариваемым актом или его отдельными положениями.

Доказывание начинается на стадии возбуждения дела. На этой стадии прокурор в первую очередь обосновывает наличие условий реализации права на обращение в суд. Приводит в заявлении данные о наличии действующего нормативного акта, указывает необходимые реквизиты спорного акта, источник опубликования и иные данные об оспариваемом нормативном акте (ст. 193 АПК РФ), прилагает текст оспариваемого нормативного акта и т.д. Прокурор должен привести доводы, подтверждающие, что спорный акт затрагивает права и законные интересы организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. В заявлении также могут содержаться доказательства и приводиться доводы, обосновывающие незаконность нормативного акта, содержаться ходатайства об истребовании тех или иных документов и т.д.

Доказывание продолжается на стадии подготовки дела к судебному разбирательству, на которой орган (лицо), принявший нормативный акт, представляет отзыв на заявление, в котором приводит доводы, обосновывающие законность спорного акта, прилагает к нему необходимые документы. На этой стадии заинтересованные лица могут представить дополнительные доказательства и аргументы в пользу своей позиции по делу, в том числе при проведении предварительного судебного заседания.

Значительная часть доказательственной деятельности осуществляется заинтересованными лицами в ходе судебного заседания: в форме объяснений по делу, представления дополнительных доказательств, в процессе исследования доказательств, а также при выступлении в судебных прениях, где заинтересованные лица дают свою оценку собственным доказательствам и представленным аргументам (доводам) и формулируют свои заключительные (окончательные) выводы о законности спорного нормативного акта.

Прокурору предоставлено право по делам, указанным в ч. 1 ст. 52 АПК РФ, приносить в случае несогласия с судебным актом суда первой инстанции или апелляционного суда апелляционную или соответственно кассационную жалобу.

В заключение хотелось бы отметить те проблемы, которые возникают

при обращении прокурора с иском в суд общей юрисдикции и арбитражный суд. Обобщение докладных записок прокуроров субъектов Российской Федерации по проблемам, возникающим при обращении прокурора с иском в суд общей юрисдикции и арбитражный суд, показало, что основным недостатком является минимальный объем процессуальных полномочий, предусмотренных ст. 52 АПК РФ, что не позволяет прокурору реализовать в рамках АПК РФ полномочия, предоставленные ему Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», решать задачи, возложенные на него указанным Законом.