



УДК 343.85



Валерий Александрович ВЛАСОВ,
доцент кафедры гражданского права и процесса
Сибирского юридического института МВД России
(г. Красноярск), кандидат юридических наук,
член РАЮН, член Общественной палаты
г. Красноярска,

vav.70@mail.ru

НЕКОТОРЫЕ АКТУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК ЗА ВРЕД, ПРИЧИНЕННЫЙ ПРЕСТУПЛЕНИЯМИ КОРРУПЦИОННОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ

SOME ACTUAL ASPECTS OF CIVIL AND LEGAL LIABILITY FOR DAMAGE CAUSED BY CRIMES OF CORRUPTION IN THE FIELD OF STATE AND MUNICIPAL PURCHASES

В статье рассматриваются отдельные теоретические и практические вопросы гражданско-правовой ответственности в сфере публичных закупок за вред, причиненный преступлениями коррупционной направленности. Особое внимание автором обращается на такие проблемные аспекты, как борьба с откатами и «фирмами-однодневками» в исследуемой области.

The article considers certain theoretical and practical issues of civil and legal liability for harm caused by corruption-related crimes in the field of public procurement. The author pays special attention to such problematic aspects as the fight against kickbacks and “one-day firms” in the area under study.

Ключевые слова: государственная контрактная система, государственные и муниципальные закупки, преступления коррупционной направленности, противодействие коррупции, гражданско-правовая ответственность, причиненный вред, фирмы-однодневки, откаты.

Keywords: state contract system, state and municipal procurements, corruption crimes, counteraction to corruption, civil and legal liability, the harm caused, one-day firms, kickbacks.

Публично-правовые образования являются специфическими субъектами общественных отношений. Одной из стратегических задач государства как публично-правового образования служит удовлетворение государственных и муниципальных потребностей посредством учреждения различных правовых механизмов. Одним из действенных ее элементов можно назвать контрактную систему, призванную осуществлять указанные выше потребности, планируя, формируя и размещая государственные и муниципальные

заказы. Н.А. Поветкина указывает на то, что «эффективность работы государственной контрактной системы во многом обеспечивает стабильность экономики страны в целом и бюджетной системы в частности» [8, с. 101].

В.Е. Белов пишет о том, что «на нужды общественного потребления в зарубежных странах в настоящее время расходуются значительные бюджетные средства (так, в США их размер составляет до 33% ВВП, в странах Западной Европы – от 35 до 48% ВВП этих стран)» [2, с. 3].



Законодатель для улучшения качества и противодействия коррупции в области государственных и муниципальных закупок принял Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ).

Следует отметить, что обеспечение удовлетворения публичных потребностей в соответствии с Законом № 44-ФЗ – это один из наиболее часто встречаемых случаев участия публично-правовых образований в имущественных отношениях. Действующее гражданское законодательство в качестве общего правила устанавливает равенство всех участников гражданских правоотношений, в том числе и для государства (п. 1, 2 ст. 124 ГК РФ). В.Е. Белов обращает внимание на то, что «непосредственное осуществление властных функций не отражается на характере участия государства в гражданско-правовых отношениях» [1, с. 13]

Ю.В. Скосырская верно указывала на то, что система государственных и муниципальных закупок во всем мире является наиболее коррумпированной [9, с. 15] Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Закон № 273-ФЗ) точно и полно не устанавливает содержание социально-правового феномена «коррупция». Законодатель предпринял попытку раскрыть данную категорию посредством перечисления наиболее часто встречаемых противоправных действий, таких как злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами. Вместе с тем следует отметить, что указанные в пп. «а» п. 1 ст. 1 Закона № 273-ФЗ действия есть преступления, за-

крепленные соответствующими статьями УК РФ. В диспозициях отдельных статей УК РФ прямо обозначены определения и содержание перечисленных преступлений в понятии «коррупция», таких как злоупотребление должностными полномочиями – использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства (ч. 1 ст. 285 УК РФ); получение взятки – получение должностным лицом лично или через посредника взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного характера за действия (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, если такие действия (бездействие) входят в служебные полномочия должностного лица либо оно в силу должностного положения может способствовать таким действиям (бездействию), а равно за общее покровительство или попустительство по службе (ч. 1 ст. 290 УК РФ); дача взятки – дача взятки должностному лицу лично или через посредника (ч. 1 ст. 291 УК РФ); злоупотребление полномочиями – использование лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, своих полномочий вопреки законным интересам этой организации и в целях извлечения выгод и преимуществ для себя или других лиц либо нанесения вреда другим лицам, если это деяние повлекло причинение существенного вреда правам и законным интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам общества или государства (ч. 1 ст. 201 УК РФ); коммерческий подкуп – незаконная передача лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, денег, ценных бумаг, иного имущества, а равно незаконное оказание ему услуг имущественного характера за совершение действий (бездействия) в интересах дающего в связи с занимаемым этим лицом служебным положением (ч. 1 ст. 204 УК РФ).

Следовательно, в УК РФ отсутствует отдельный самостоятельный состав тако-



го преступления, как «коррупционная деятельность». Поэтому следует согласиться с мнением Л.А. Букаловой и О.А. Кузнецовой, пишущих о том, что коррупцию следует рассматривать не как конкретный состав преступления или административного правонарушения, а как совокупность сложных, многоаспектных деяний, включающих в себя как должностные злоупотребления служебным положением, так и взятки, халатность, подлоги одновременно [3, с. 412-417].

В ст. 13 Закона № 273-ФЗ предусмотрено, что «граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства за совершение коррупционных правонарушений несут уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации».

В исследуемой области, несмотря на постоянные изменения и дополнения, вносимые законодателем, имеет место коррупционная составляющая, поскольку из бюджетов различных уровней выделяются достаточно большие суммы для удовлетворения публичных потребностей, отдельная часть которых уходит на так называемые «откаты». Применительно к указанному негативному явлению в российской экономике А. Зенкин под «откатом» с государственного или муниципального контракта понимает форму хищения бюджетных денежных средств путем оплаты организацией, где работает должностное лицо, товара, работы или услуги по искусственно завышенной его стоимости, часть из которых возвращается должностному лицу в виде материального вознаграждения за содействие заключению указанного договора [4, с. 29-31]. Необходимость реального противодействия противоправным действиям в исследуемой области постоянно обозначается как на государственном, так и муниципальном уровне.

В апреле 2018 г. Счетная палата Российской Федерации указала на то, что объем нарушений при государственных закупках в 2017 г. составил 104,6 млрд. руб. Это в два с лишним раза больше, чем было годом ранее (48,8 млрд. руб.). Почти в три раза выросло и число самих нарушений – почти 2200 в

2017 г. против 823 годом ранее. Экономия бюджетных средств по итогам осуществления закупок снизилась до 6,7% (9,9% в 2016 г.) [6].

Отсутствие конкуренции при государственных закупках обошлось государству в 86,5 млрд. рублей, как следует из материалов «Национального рейтинга прозрачности закупок» за 2018 г. В регионах закупщики потеряли более 45 млрд., на федеральном и муниципальном уровнях – 35,5 млрд. и 6 млрд. рублей соответственно. [5]

Как показывает судебная практика, институт публичных закупок – один из самых подверженных коррупционным проявлениям [7]. Поэтому исследование отдельных аспектов гражданско-правовой ответственности применительно к нему имеет важное как теоретическое, так и практическое значение.

Статья 12 Закона № 44-ФЗ закрепляет принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок. А в ст. 117 закона предусмотрено, что лица, виновные в нарушении законодательства Российской Федерации, несут в том числе и гражданско-правовую ответственность.

Глава 25 ГК РФ посвящена общим вопросам ответственности за нарушение гражданско-правовых обязательств. В ст. 393 ГК РФ указано, что должник обязан возместить кредитору убытки, причиненные неисполнением или ненадлежащим исполнением обязательства. Указанная выше норма права должна применяться к обеим сторонам договора, независимо от того, к какой организационно-правовой форме относятся его контрагенты.

Согласно ч. 4 ст. 34 Закона № 44-ФЗ в контракт включается обязательное условие об ответственности заказчика и поставщика (подрядчика, исполнителя) за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных контрактом. В действовавшем до 2017 г. постановлении Правительства РФ от 25 ноября 2013 г. № 1063 «Об утверждении Правил определения размера штрафа, начисляемого в случае ненадлежащего исполнения заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом (за исключе-



нием просрочки исполнения обязательств заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем), и размера пени, начисляемой за каждый день просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом» ответственность для поставщика (подрядчика, исполнителя) в виде пени определялась по формуле расчета неустойки. Однако с данной формулой было много проблем и неоднозначных подходов к ее применению, в том числе коэффициента К. Суды неоднократно пересматривали вопрос: от какой цены считать неустойку – от полной цены контракта или от цены этапа контракта.

Данная проблема была урегулирована постановлением Правительства РФ от 30 августа 2017 г. № 1042 «Об утверждении Правил определения размера штрафа, начисляемого в случае ненадлежащего исполнения заказчиком, неисполнения или ненадлежащего исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом (за исключением просрочки исполнения обязательств заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем), о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 15 мая 2017 г. № 570 и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2013 г. № 1063», утвердившим новое правило гражданско-правовой ответственности субъектов публичных закупок. Сейчас пеня начисляется за каждый день просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом, в размере 1/300 действующей на дату уплаты пени ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации от цены контракта, уменьшенной на сумму, пропорциональную объему обязательств, предусмотренных контрактом и фактически исполненных поставщиком, подрядчиком, исполнителем.

Нельзя не обратить внимание на то, что собственно в ГК РФ такого основания, как признание сделок недействительными, сопряженных с коррупционными правонарушениями, не закреплено. Законодатель в ст. 166 ГК РФ разделяет недействительные

сделки на две группы: оспоримые сделки – это сделки, являющиеся недействительными по основаниям, установленным законом, в силу признания их таковыми судом и ничтожные сделки – сделки, являющиеся недействительными изначально, независимо от такого признания.

Закон № 44-ФЗ содержит положение, согласно которому по решению суда сделку (государственный или муниципальный контракт) можно реально признать недействительной, если она имеет коррупционную составляющую. Речь идет о ч. 22 ст. 34 закона: «Контракт может быть признан судом недействительным, в том числе по требованию контрольного органа в сфере закупок, если будет установлена личная заинтересованность руководителя заказчика, члена комиссии по осуществлению закупок, руководителя контрактной службы заказчика, контрактного управляющего в заключении и исполнении контракта. Такая заинтересованность заключается в возможности получения указанными должностными лицами заказчика доходов в виде денег, ценностей, иного имущества, в том числе имущественных прав, или услуг имущественного характера, а также иной выгоды для себя или третьих лиц».

В конце 2018 г. Президент РФ В.В. Путин указал Правительству РФ на то, что Закон № 44-ФЗ нуждается в серьезной корректировке, так как государственные закупки в настоящее время не позволяют в полной мере эффективно осуществлять национальные проекты. В частности, А. Ульянов пишет о массовых случаях сговоров, мошеннических схем и «гринмейла». [11]

В сфере публичных закупок также достаточно распространены такие разновидности ничтожных сделок, как мнимые, которые совершены только для вида, без намерения создать соответствующие ей правовые последствия (п. 1 ст. 170 ГК РФ). Самый типичный ее пример – участие в различных способах закупок «фирм-однодневок». Г. Смирнов приводит следующие факты: «В этой области доля номинальных компаний по разным оценкам достигает 90%. Добросовестные компании, осознавая всю бесперспективность участия в конкурсах вследствие неспособности



противостоять ценовому демпингу, который практикуют фиктивные компании, подкуп членов конкурсной комиссии или иным противоправным схемам, сами отказываются от непосредственного участия в торгах. В России нет эффективного механизма борьбы с фирмами, созданными в целях совершения или сокрытия преступления» [10, с. 9].

Целесообразно значительное внимание уделять выявлению не только конкретных коррупциогенных фактов, но и совершенствованию правовых положений Закона

№ 44-ФЗ, например, на предмет сокращения способов размещения публичных закупок как одного из важных направлений развития антикоррупционной политики.

Подводя итог, можно сделать следующий вывод: возмещение вреда, причиненного преступлениями коррупционной направленности в области публичных закупок, – это проблема сложная и комплексная, которая требует системного решения с использованием всех правовых средств различных отраслей законодательства Российской Федерации.

Библиографический список

1. Белов, В.Е. Правонарушения в сфере государственных и муниципальных заказов / В.Е. Белов // Законность. – 2010. – № 12.
2. Белов, В.Е. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование / В.Е. Белов. – М.: Норма, 2011.
3. Букалерева, Л.А. К вопросу об общественной опасности коррупционной деятельности / Л.А. Букалерева, О.А. Кузнецова // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 4.
4. Зенкин, А. «Откат» с государственного или муниципального заказа и его уголовно-правовая квалификация / А. Зенкин // Уголовное право. – 2012. – № 1.
5. Коррупция в госзакупках обошлась России в 86,5 млрд. рублей. – URL: <https://ktovkurse.com> (дата обращения 20.05.2019).
6. Кудрин назвал госзакупки «болевым точкой» в плане коррупции. – URL: www.rbc.ru (дата обращения 20.05.2019).
7. Пашковский, П.В. Гражданско-правовая ответственность за нарушение законодательства о контрактной системе ГЧП в сфере прокьюременты / П.В. Пашковский. – URL: <https://novainfo.ru> (дата обращения 15.05.2019).
8. Поветкина, Н.А. Правовой режим иммунитета бюджета: теоретико-правовой анализ / Н.А. Поветкина // Журнал российского права. – 2015. – № 5.
9. Скосырская, Ю.В. Криминологические и уголовно-правовые меры борьбы с преступлениями коррупционной направленности, совершаемыми в сфере государственных закупок : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю.В. Скосырская. – М., 2011.
10. Смирнов, Г. Фирмы-однодневки, берегитесь! / Г. Смирнов // ЭЖ-Юрист. – 2012. – № 14.
11. Ульянов, А. Неуместные торги: почему система госзакупок может стать еще хуже / А. Ульянов. – URL: <https://www.rbc.ru>.