

Правовая природа административной ответственности в сфере корпоративных закупок

А. А. Муталиева, А. С. Силин

СВФУ им. М. К. Аммосова, г. Якутск, Россия

Аннотация. Административная ответственность является важным административно-правовым институтом для решения задач защиты и охраны множества общественных отношений. При этом административные правонарушения в сфере корпоративных закупок характеризуются общественной опасностью, противоправностью, наказуемостью, виновностью с особенностями, которые обусловлены спецификой охраняемых отношений.

Ключевые слова: административная ответственность; закупка товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц; административные правонарушения в сфере корпоративных закупок.

The legal nature of administrative responsibility in the field of corporate procurement

A. A. Mutaliev, A. S. Silin

M. K. Ammosov North-Eastern Federal University, Yakutsk, Russia

Abstract. Administrative responsibility is an important administrative and legal institution for solving the tasks of protecting and protecting a variety of public relations. At the same time, administrative offenses in the field of corporate procurement are characterized by public danger, illegality, punishability, culpability with features that are due to the specifics of protected relations.

Keywords: administrative liability, purchase of goods, works, services by certain types of legal entities, administrative offenses in the field of corporate procurement.

Введение. Актуальность исследования вопросов привлечения к административной ответственности обусловлена тем, что оба закона о публичных закупках являются сравнительно новыми для современной России, и при применении мер административной ответственности за их нарушения возникает большое количество вопросов, требующих оперативного и компетентного разрешения. В связи с чем имеется необходимость комплексного теоретического анализа понятия, признаков, составов административных правонарушений за нарушение законодательства о корпоративных закупках, особенностей привлечения заказчиков к административной ответственности за указанные правонарушения.

МУТАЛИЕВА Аза Абукаровна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры «Гражданское право и процесс», Юридический факультет, Северо-Восточный федеральный университет имени М.К. Аммосова.

E-mail: mutalievaaaza@mail.ru

MUTALIEVA Aza Abukarovna – Candidate of Judicial Sciences, Associate Professor, Associate Professor Department of Civil Law and process, Faculty of Law, M.K. Ammosov North-Eastern Federal University.

СИЛИН Александр Сергеевич – магистрант, Юридический факультет, Северо-Восточный федеральный университет имени М.К. Аммосова.

E-mail: mutalievaaaza@mail.ru

SILIN Alexander Sergeevich – Master's student, Faculty of Law, M.K. Ammosov North-Eastern Federal University.

1. Понятие и виды административных правонарушений в сфере корпоративных закупок

С переходом России к экономике рыночного типа юридические лица стали главными участниками гражданского оборота, что способствовало принятию в 2001 г. нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). Отношения, регулируемые законодательством о корпоративных закупках, составляют предмет деятельности заказчиков – юридических лиц по приобретению товарно-материальных ценностей, работ и услуг, в которых последние выступают покупателями (заказчиками). При этом законы о публичных закупках не содержат определения терминов «товар», «работа» и «услуга», но их понятия могут быть сконструированы из норм Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), которые имеют приоритет перед положениями законов.

Термин «закупка» определен в ст. 3 Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон №44-ФЗ) – как совокупность действий, осуществляемых заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд. Таким образом, если руководствоваться принципом аналогии закона, то можно сделать вывод, что под термином «закупка» в рамках рассматриваемого закона следует понимать совокупность действий, осуществляемых заказчиком в установленном федеральным законом порядке и направленных на удовлетворение потребности организации (заказчика) в товарах, работах или услугах.

Фундаментальным признаком любого административного правонарушения является его общественная опасность, что выражается в причинении вреда общественным отношениям, либо наличия угрозы наступления таких вредных последствий. Антиобщественная направленность правонарушений в сфере корпоративных закупок проявляется в том, что они причиняют вред или создают угрозу причинения вреда установленному порядку осуществления закупок товаров, работ и услуг для нужд корпоративного заказчика. Противоправность деяния состоит в том, что заказчик совершает действия, запрещенные ФЗ от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о закупках), или не совершает установленные указанным законом действия, в результате чего на такое лицо должно быть наложено соответствующее наказание. Такие действия, наносят ущерб установленной в России экономической системе, ориентированной на обеспечение свободной конкуренции, что влечет ущемление интересов юридических и физических лиц, представляет опасность для государства. Административная наказуемость проявляется в том, что государство, регулируя общественные отношения в сфере корпоративных закупок и принимая соответствующий Закон о закупках, неизбежно должно определять и последствия несоблюдения установленных требований.

Согласно ст. 2.1 КоАП РФ под административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов РФ установлена административная ответственность.

Административные правонарушения за нарушение Закона о закупках можно условно разделить на 4 группы:

- 1) правонарушения, связанные с нарушением установленной формы и/или порядка проведения закупки (ч. 1-3 ст. 7.32.3 КоАП РФ);
- 2) правонарушения, связанные с размещением или нарушением сроков размещения информации в ЕИС (ч. 4-6 ст. 7.32.3 КоАП РФ),

3) нарушение срока оплаты субъектам МСП (ч. 9 ст. 7.32.3 КоАП РФ);

4) правонарушения, связанные с несоблюдением предусмотренных Законом о закупке требований к извещению, документации о закупке, или предъявление требований к участникам, не указанных в документации о закупке (ч. 7-8 ст. 7.32.3 КоАП РФ).

Нормы, устанавливающие административную ответственность за нарушение Закона о закупках, содержатся в главе 7 Кодекса «Административные правонарушения в области охраны собственности» в статье 7.32.3 «Нарушение порядка осуществления закупки товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

Кроме того, в статьях 19.5 и ст. 19.7.2-1 КоАП РФ предусмотрены смежные составы административных правонарушений. Статья 19.7.2-1 КоАП РФ предусматривает ответственность заказчика за непредставление или несвоевременное представление информации о недобросовестных участниках закупки либо представление заведомо недостоверной информации в ФАС России. При этом публично-правовой механизм направления соответствующей информации заказчиками урегулирован специальной административной процедурой, в соответствии с правилами направления заказчиками сведений о недобросовестных участниках закупки в ФАС России утвержденных Постановлением Правительства РФ № 1211 [5].

Часть 7.2 статьи 19.5 КоАП РФ устанавливает ответственность за невыполнение в установленный срок законного решения (предписания) ФАС России или его территориального органа.

2. Юридический состав административного правонарушения в сфере корпоративных закупок.

Юридический состав любого административного правонарушения образуют четыре основных элемента: 1) объект; 2) объективная сторона; 3) субъект; 4) субъективная сторона.

Объектом административного правонарушения являются общественные отношения, связанные с обеспечением выполнения отдельными видами юридических лиц требований и положений Закона о закупках.

Объективная сторона – неправомерные действия или бездействие заказчика, нарушающие требования Закона о закупках и принятых в его исполнение нормативно-правовых актов и положения о закупке.

Объективную сторону административного правонарушения, совершаемого юридическим лицом, выполняют его должностные лица – работники.

Ученый-цивилист С. Н. Братусь в своих трудах писал: «необходимым условием ответственности юридического лица является вина конкретного исполнителя, состоящего либо членом юридического лица, либо его работником» [8].

Субъектами административных правонарушений в рамках настоящего исследования являются заказчики (юридические лица), перечисленные в части 2 статьи 1 Закона о закупках и осуществляющие закупки в соответствии с требованиями закона о корпоративных закупках (государственные корпорации, субъекты естественных монополий, организации, осуществляющие регулируемые виды деятельности, автономные учреждения и хозяйственные общества, в уставном капитале которых доля государственного или муниципального участия в совокупности превышает пятьдесят процентов). Согласно пункту 1 статьи 48 ГК РФ юридическим лицом признается организация, которая имеет обособленное имущество и отвечает им по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

Привлечение к административной ответственности представительств и филиалов юридических лиц, которые не являются самостоятельными субъектами гражданско-правовой ответственности, законодательством не предусмотрено, поскольку административную ответственность за правонарушение, совершенное подразделением (филиалом), несет создавшее его юридическое лицо.

В случае если ФАС России привлечет к административной ответственности филиал юридического лица или иное обособленное подразделение, то соответствующее постановление с большой долей вероятности при его надлежащем обжаловании может быть признано арбитражным судом незаконным.

В соответствии со статьей 2.4 КоАП РФ административной ответственности также подлежит и должностное лицо, если оно совершило правонарушение в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением им своих служебных (должностных) обязанностей.

В силу части 3 статьи 2.1 КоАП РФ наложение административного взыскания на юридическое лицо не освобождает виновное должностное лицо от ответственности, так же как административная или уголовная ответственность физического лица не освобождает от административной ответственности юридическое лицо.

Вышеуказанная норма КоАП РФ дополнена законодателем частями 4 и 5, в силу которых юридическое лицо может избежать ответственности, если к ответственности привлекли его должностное лицо и юридическое лицо приняло все предусмотренные законодательством РФ меры для соблюдения правил и норм.

Полномочия определять, имеется ли необходимость привлечения к ответственности должностное лицо и/или юридическое лицо относится к компетенции уполномоченного лица антимонопольного органа, рассматривающего дело об административном правонарушении.

Как правило, до изменения КоАП РФ административный орган привлекал к административной ответственности как заказчика, так и виновное должностное лицо (руководителя юридического лица, сотрудника в обязанности которого входит руководство закупочной деятельностью) или членов закупочной комиссии, если соответствующие решение, нарушающее требования Закона о закупках, было принято ими коллегиально.

Лица, осуществляющие закупочную деятельность в организации, в том числе члены закупочных комиссий, за совершение административных правонарушений, предусмотренный статьей 7.32.3 КоАП РФ, несут административную ответственность как должностные лица.

Субъективная сторона – отношение лица к содеянным им действиям, т. е. наличие вины в виде умысла или неосторожности. Вина – субъективная категория, выражающая психологическое отношение субъекта к своим действиям (бездействию) и наступившим последствиям. Применить понятие вины к юридическому лицу невозможно, так как у последнего нет сознания и воли, определяющих психическое отношение к совершенному правонарушению и его последствиям.

Э. А. Кононов утверждает: «Вина организации выражается в субъективном отношении к противоправному деянию ее коллектива, которое, в свою очередь, определяется по воле органа юридического лица, его полномочных должностных лиц, а также иных лиц, имеющих право давать обязательные указания в пределах структуры юридического лица» [12].

Юридические лица обладают правоспособностью, являются стороной в соответствующих материальных и процессуальных правоотношениях, а потому решения его единоличных исполнительных органов и основанные на них действия по сути являются решениями и действиями юридического лица [6, 7].

В. М. Гессен полагал, что в отличие от уголовного права, вопрос о субъективной стороне при административном наказании не играет существенной роли. Административное наказание теряет смысл возмездия за вину и становится исключительно устрашающей мерой. Вопрос о субъективной виновности лица при системе административных взысканий никакой роли не играет» [10].

Исходя из ч. 2 статьи 2.1 КоАП РФ юридическое лицо всегда виновно в совершении административного правонарушения, если не установлено обстоятельство непреодолимой силы. В связи с этим, привлекая к административной ответственности заказчиков за нарушения законодательства о корпоративных закупках, уполномоченные органы в своих актах в большинстве случаев не указывают, в чем конкретно выразилась вина, если установлено, что у заказчика не имелось объективных препятствий для выполнения возложенной законом обязанности.

Срок давности привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства о закупках, установлен статьей 4.5 КоАП РФ, и постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении одного года со дня его совершения. Сроки давности исчисляются по общим правилам в соответствии со ст. 4.8 КоАП РФ и начинают течь с момента совершения правонарушения.

Основанием административной ответственности являются нормы права, устанавливающие определенные правила поведения и административно-правовые санкции (наказания) – за их нарушение [8].

Основной формой административного взыскания, применяемого к заказчикам в сфере корпоративных закупок – является предупреждение и административный штраф.

В зависимости от вида совершенного правонарушения штраф для юридических лиц может составить от 5 000 до 500 000 рублей.

Применительно к юридическим лицам применение отдельных видов наказания, например дисквалификации, которые применимы к физическим лицам невозможно.

Заключение. Отношения в сфере нарушения Закона о закупках не рассматриваются законодателем как отдельный блок защищаемых административным законодательством отношений, что является скорее недостатком. Полагаем, что составы административных правонарушений в сфере государственных и корпоративных закупок и публичных торгов, в силу их особой значимости, можно и необходимо выделить в качестве самостоятельного раздела административного кодекса.

Литература

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. №195-ФЗ (ред. от 06.02.2019) // СЗ РФ. – 2002. – № 1 (Ч.1). – Ст. 1.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 №51-ФЗ (ред. от 24.07.2023) // СЗ РФ. – 05.12.1994. – №32. –Ст. 3301.
3. Федеральный закон от 18.07.2011 N 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // Российская газета. – № 159. – 22.07.2011.
4. Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Российская газета. – № 80. – 12.04.2013.
5. Постановление Правительства РФ от 22.11.2012 №1211 «О ведении реестра недобросовестных поставщиков, предусмотренного Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (вместе с «Правилами направления заказчиками сведений о недобросовестных участниках закупки и поставщиках (исполнителях, подрядчиках) в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на ведение реестра недобросовестных поставщиков», «Правилами ведения реестра недобросовестных поставщиков», «Требованиями к технологическим,

программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения ведения реестра недобросовестных поставщиков» // СЗ РФ. – 03.12.2012 – №49. – Ст. 6859.

6. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 10.09.2021 №Ф04-3839/2021 по делу №А75-17259/2020.

7. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 28.07.2021 №Ф04-3826/2021 по делу №А75-19008/2020.

8. Административная ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах / И. И. Кучеров, И. И. Шереметьев. – Москва : ИД «Юриспруденция», 2006. – С. 48.

9. Братусь, С. Н. Субъекты гражданского права. – Москва : Госюриздат, 1950. С. 211–212.

10. Гессен, В. М. Административное право. Санкт-Петербург, 1903. – С. 32–33.

11. Конин, Н. М. Административное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Москва, 2010. – С. 158.

12. Кононов, Э. А. Материально-процессуальные основы административной ответственности юридических лиц: дис. канд. юрид. наук: 12.00.14. Хабаровск, 2007. С. 75.

13. Манохин, В. М. Административное право России: учебник. Саратов, 2010. С.103; Соколов, А. Ю. Административная ответственность в Российской Федерации: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. –Саратов, 2014. – С. 12.

References

1. Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarusheniyah ot 30.12.2001 g. №195-FZ (red. ot 06.02.2019) // SZ RF. – 2002. – № 1 (Ch. 1). St. 1.

2. Grazhdanskij kodeks Rossijskoj Federacii (chast' pervaya) ot 30.11.1994 №51-FZ (red. ot 24.07.2023) // SZ RF, 05.12.1994, №32, st. 3301.

3. Federal'nyj zakon ot 18.07.2011 N 223-FZ «O zakupkah tovarov, rabot, uslug ot del'nymi vidami yuridicheskikh lic» // Rossijskaya gazeta. № 159.22.07.2011.

4. Federal'nyj zakon ot 05.04.2013 N 44-FZ «O kontraktnoj sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennyh i municipal'nyh nuzhd» // Rossijskaya gazeta. № 80. 12.04.2013.

5. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 22.11.2012 №1211 «O vedenii reestra nedobrosovestnyh postavshchikov, predusmotrennogo Federal'nym zakonom «O zakupkah tovarov, rabot, uslug ot del'nymi vidami yuridicheskikh lic» (vmeste s «Pravilami napravleniya zakazchikami svedenij o nedobrosovestnyh uchastnikah zakupki i postavshchikah (ispolnitelyah, podryadchikah) v federal'nyj organ ispolnitel'noj vlasti, upolnomochennyj na vedenie reestra nedobrosovestnyh postavshchikov»), «Pravilami vedeniya reestra nedobrosovestnyh postavshchikov»), «Trebovaniyami k tekhnologicheskim, programmnyim, lingvisticheskim, pravovym i organizacionnym sredstvam obespecheniya vedeniya reestra nedobrosovestnyh postavshchikov») // SZ RF, 03.12.2012 №49, st. 6859.

6. Postanovlenie Arbitrazhnogo suda Zapadno-Sibirskogo okruga ot 10.09.2021 №F04-3839/2021 po delu №А75-17259/2020.

7. Postanovlenie Arbitrazhnogo suda Zapadno-Sibirskogo okruga ot 28.07.2021 №F04-3826/2021 po delu №А75-19008/2020.

8. Administrativnaya otvetstvennost' za narushenie zakonodatel'stva o nalogah i sborah / I. I. Kucherov, I. I. Sheremet'ev. – M.: ID «Yurisprudenciya», 2006. S. 48.

9. Bratus' S. N. Sub'ekty grazhdanskogo prava. M.: Gosyurizdat, 1950. S. 211 – 212.

10. Gessen V. M. Administrativnoe pravo. SPb., 1903. S. 32 – 33.

11. Konin N. M. Administrativnoe pravo Rossii: uchebnik. 2-e izd., pererab. i dop. M., 2010. S. 158.

12. Kononov E. A. Material'no-processual'nye osnovy administrativnoj otvetstvennosti yuridicheskikh lic: dis. kand. yurid. nauk: 12.00.14. Habarovsk, 2007. S. 75.

13. Manohin V. M. Administrativnoe pravo Rossii: uchebnik. Saratov, 2010. S. 103; Sokolov A. Yu. Administrativnaya otvetstvennost' v Rossijskoj Federacii: uchebnoe posobie. 2-e izd., pererab. i dop. Saratov, 2014. S.12