

Нарушения при исполнении гособоронзаказа: когда должностное лицо привлекают к ответственности?

Об отличительных чертах состава правонарушения по ст. 14.55 КоАП РФ с точки зрения квалификации действий должностных лиц головного исполнителя (исполнителя), особенностях субъектного состава, проблемах соотношения институтов административной и гражданско-правовой ответственности, а также о практике применения указанной статьи и возможных стратегиях защиты интересов руководящего состава головного исполнителя (исполнителя) в случае возникновения риска привлечения к административной ответственности читайте в материале.



Анастасия ЧЕРЕДОВА,
юрист Коммерческой
группы Vegas Lex



Александра БОВК,
младший юрист
Коммерческой группы
Vegas Lex

В большинстве составов административных правонарушений в области предпринимательской деятельности ответственность должностного лица носит дополнительный характер по отношению к ответственности юридического лица. Однако в случае со ст. 14.55 КоАП РФ субъектом административного правонарушения является не сама организация, а только ее должностное лицо.

Поскольку нарушения в сфере ГОЗ могут привести к серьезным негативным последствиям для оборонно-промышленного комплекса, на протяжении последних лет законодателем проводится последовательная политика по усилению контроля в данной сфере, в том числе по повышению ответственности должностных лиц при исполнении ГОЗ. А персонализированная ответственность за совершение правонарушений является одним из способов стимулирования руководящего звена организаций-исполнителей на осуществление более тщательного контроля за исполнением государственных контрактов.

Основной риск для должностного лица связан с возможностью квалификации его действий по ч. 3 указанной статьи (как грубое нарушение при исполнении ГОЗ). В таком случае безальтернативной санкцией будет дисквалификация должностного лица на срок до трех лет.

Далеко не всегда лицом, привлекаемым к ответственности, выступает единоличный исполнительный орган компании (генеральный директор, руководитель организации). Согласно ст. 2.4 КоАП РФ должностное лицо подлежит административной ответственности в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. Следовательно, контролирующий орган — ФАС России — должен установить то должностное лицо, в чьи обязанности входило осуществление

контроля за исполнением государственного контракта, условия которого предположительно были нарушены.

Субъекта, привлекаемого к ответственности, ФАС России устанавливает на основании локальных нормативных актов организации (положений, должностных инструкций, трудовых договоров). При таких условиях риски привлечения к ответственности высшего руководящего состава могут быть существенно снижены за счет правильного построения системы делегирования полномочий.

Практический аспект, на который следует обратить внимание при проработке системы делегирования полномочий, состоит в том, что при невозможности точного установления ФАС России в ходе разбирательства ответственного должностного лица (например, в силу неясности положений локальных нормативных актов, наличия противоречий, одновременного наделения одинаковыми полномочиями нескольких должностных лиц и т.д.), бремя ответственности может «вернуться» к единоличному исполнительному органу как к лицу, осуществляющему общее текущее руководство деятельностью компании.

АДМИНИСТРАТИВНАЯ VS ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 14.55 КоАП РФ, может выражаться в следующих действиях (бездействии):

- в нарушении головным исполнителем условий о количестве, качестве, комплектности поставляемых товаров, о качестве выполняемых работ или оказываемых услуг, о сроках исполнения государственного контракта по ГОЗ;
- в нарушении исполнителем аналогичных условий договора, заключенного в целях выполнения ГОЗ.

Основной риск для должностного лица связан с возможностью квалификации его действий по ч. 3 ст. 14.55 КоАП РФ (как грубое нарушение при исполнении ГОЗ). В таком случае безальтернативной санкцией будет дисквалификация должностного лица на срок до трех лет

Повторное совершение административного правонарушения образует состав по ч. 3 ст. 14.55 КоАП РФ (грубое нарушение).

Таким образом, законодатель предусматривает равнозначную публично-правовую ответственность за нарушение условий государственного контракта по ГОЗ (сторонами которого являются государственный заказчик и головной исполнитель) и условий договора, заключенного в целях выполнения ГОЗ между головным исполнителем и исполнителем (исполнителями).

Нельзя не отметить тот факт, что аналогичные действия, квалифицируемые как нарушения, свойственны для института гражданско-правовой ответственности юридического лица. Получается, что одни и те же действия могут повлечь гражданско-правовую ответственность для юридического лица и административную — для его должностного лица. В связи с этим возникают вопросы: означает ли отсутствие нарушения с гражданско-правовой точки зрения невозможность привлечения должностного лица к административной ответственности? Возможно ли ссылаться на предусмотренные гражданским законодательством основания для освобождения от ответственности в административном процессе? Как показывает практика, на настоящий момент административные и судебные органы расходятся в оценке данного вопроса.

С точки зрения Гражданского кодекса юридическое лицо, выступающее головным исполнителем (исполнителем) по ГОЗ, не будет нести гражданско-правовую ответственность, в частности, в следующих случаях:

- приостановления встречного исполнения обязательства вследствие непредоставления исполнения другой обязанной стороной (соответственно государственным заказчиком или головным исполнителем) (ст. 328 ГК РФ);
- невозможности исполнения обязательств вследствие не-

преодолимой силы (п. 3 ст. 401 ГК РФ);

■ просрочки кредитора (государственного заказчика или головного исполнителя), препятствующей исполнению обязательства (п. 3 ст. 405, п. 3 ст. 406 ГК РФ).

Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон о контрактной системе) также предусмотрено основание для освобождения от ответственности в случае, если неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательства, предусмотренного контрактом, произошло вследствие непреодолимой силы или по вине другой стороны (п. 9 ст. 34). Данные положения в полной мере применимы к исполнению государственных контрактов в сфере ГОЗ.

Ситуация, когда головной исполнитель (исполнитель) не может исполнить обязательства по обозначенным объективным причинам, является достаточно распространенной. Особенно это касается нарушения сроков поставки товаров, выполнения работ или оказания услуг из-за «препятствий» со стороны контрагента (непредоставления необходимой информации, невозможности создать условия для приемки товара и пр.).

пример из практики

Минобороны России обратилось в суд с иском к исполнителю по госконтракту о взыскании неустойки за несвоевременное выполнение работ по утилизации боеприпасов. Между тем судом было установлено, что заказчик сам своевременно не совершил действия, предусмотренные государственным контрактом, а именно не разработал и не утвердил график отправки боеприпасов на утилизацию. Исполнитель проявил должную осмотрительность и сообщил заказчику, что готов принять боеприпасы в определенном количестве и в определенный срок. Однако заказчик передал боеприпасы исполнителю за пределами установленного госконтрактом срока для их утилизации. Суд первой инстанции, позицию которого поддержала апелляция, резюмировал, что подрядчик не считается просрочившим, пока обязательство не может быть исполнено вследствие просрочки кредитора в соответствии с п. 3 ст. 405, п. 1 ст. 406 ГК РФ и п. 9 ст. 34 Закона о контрактной системе. Доводы истца о том, что ответчик обязан был предупредить его о наличии обстоятельств, создающих невозможность завершения работы в срок, суды отклонили, поскольку были представлены доказательства обращения к заказчику и принятия мер по согласованию нового графика и внесению изменений в договор. Даже с учетом установленного в законе за-

прета на изменение условий контракта о сроке выполнения работ ответчик смог доказать наличие вины истца.

Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 17.08.2017 № 09АП-33798/2017 по делу № А40-213284/16

Аналогичный пример и выводы приводятся в п. 10 Обзора судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденного Президиумом ВС РФ 28.06.2017.

Таким образом, принятие юридическим лицом необходимых мер для надлежащего исполнения обязательства по государственному контракту при невозможности его исполнения вследствие объективных обстоятельств будет свидетельствовать об отсутствии вины в нарушении обязательств по нему. Такое поведение не образует состав гражданско-правового нарушения.

Однако практика ФАС России свидетельствует о том, что даже в таких случаях существуют риски привлечения должностного лица головного исполнителя (исполнителя) к административной ответственности.

пример из практики

УФАС по Нижегородской области возбудило дело по признакам нарушения ст. 14.55 КоАП РФ в отношении директора общества — исполнителя по договору, заключенному во исполнение государственного контракта по ГОЗ. Административный орган установил, что предусмотренные договором работы не были выполнены в установленный срок, в связи с чем должностное лицо исполнителя было привлечено к административной ответственности. При этом антимонопольное ведомство не приняло во внимание довод исполнителя о том, что он столкнулся с невозможностью дальнейшего производства работ по причине ненадлежащего исполнения обязательств со стороны головного исполнителя (представление несоответствующего по размерам карьера для утилизации материалов, отсутствие технической документации на объект и пр.). Позиция контролирующего органа заключалась в том, что состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 14.55 КоАП РФ, является формальным. В связи с чем неисполнение договора в установленный срок само по себе образует объективную сторону правонарушения. Впоследствии данный подход был успешно оспорен в судебном порядке. Суд согласился с позицией исполнителя об объективной невозможности выполнения работ в установленный срок, а также принял во внимание неоднократные

обращения в адрес головного исполнителя с просьбой устранить препятствия. Как указал суд, обращения исполнителя свидетельствуют о постоянном контроле должностного лица за исполнением обязательств организации по договору.

При таких условиях суд пришел к выводу об отсутствии вины как в форме умысла, так и в форме неосторожности со стороны директора исполнителя, и прекратил производство по делу.

Решение Йошкар-Олинского городского суда от 13.07.2017 № 12-442/2017

Таким образом, суды склонны видеть связь между основаниями для освобождения от гражданско-правовой ответственности и основаниями для освобождения от административной ответственности. А ФАС России, напротив, чаще формально подходит к оценке ситуации и, даже несмотря на правомерность действий головного исполнителя (исполнителя) с точки зрения гражданского права, констатирует наличие состава административного правонарушения в действиях должностного лица, ответственного за исполнение контракта.

Надо отметить, что ранее, когда практика еще только начинала формироваться, подход ФАС России был менее консервативным. Контролирующий орган принимал во внимание доводы исполнителей и иначе оценивал причины и последствия нарушения условий государственного контракта / договора.

пример из практики

ФАС России было возбуждено дело по факту нарушения головным исполнителем установленных госконтрактом сроков выполнения опытно-конструкторской работы по созданию ракеты. При рассмотрении дела было установлено, что головной исполнитель неоднократно направлял уведомления в адрес Минобороны России о приостановлении выполнения работ в порядке ч. 1 ст. 716 ГК РФ ввиду невозможности их выполнения. Между тем ответа или дальнейших инструкций от заказчика не поступало. ФАС России пришла к выводу, что обязанности головного исполнителя не были исполнены по независящим от него обстоятельствам, в силу чего вина должностного лица исполнителя с точки зрения административного состава отсутствует.

Постановление ФАС России от 31.08.2016 № 24/60954/16

ЕСЛИ У ИСПОЛНИТЕЛЯ ЕСТЬ ВЫБОР

В случае с приостановлением исполнения по общим правилам ст. 328 ГК РФ необходимо учитывать следующий момент. В соответствии с указанной статьей

приостановление исполнения обязательства является правом, а не обязанностью стороны, на которой лежит встречное исполнение (в данном случае — головного исполнителя (исполнителя)). И далеко не всегда одно только наличие оснований для приостановления говорит о невозможности исполнения ГОЗ головным исполнителем (исполнителем).

В связи с этим возникает вопрос: может ли реализация права по ст. 328 ГК РФ при наличии реальной возможности исполнения обязательства быть расценена как неисполнение (ненадлежащее исполнение) обязанностей должностным лицом и повлечь административную ответственность?

Представляется, что при ответе на данный вопрос необходимо установить действительную цель головного исполнителя (исполнителя), преследуемую им при приостановлении исполнения обязательства. Безусловно, если реализация такого права имеет целью причинение вреда другому лицу или иную противоправную цель, такие действия должны быть квалифицированы как злоупотребление правом по ст. 10 ГК РФ. В таком случае следует сделать вывод о неисполнении (ненадлежащем исполнении) должностных обязанностей.

В иной ситуации, а равно в случае, когда исполнение обязательства в отсутствие встречного предоставления повлечет негативные последствия, реализация права на приостановление исполнения не должна образовывать состав административного правонарушения.

пример

Предположим, что головной исполнитель в рамках государственного контракта по ГОЗ обязан осуществить поставку в адрес государственного заказчика или указанного им непосредственного получателя. При этом до наступления срока исполнения обязательства от государственного заказчика исполнителю поступают уведомления о невозможности организовать приемку товара (например, возникла аварийная ситуация в месте исполнения обязательства, производится ремонт предназначенных для хранения помещений и пр.) и просьба осуществить поставку в более поздние сроки. Какие действия головного исполнителя будут считаться правильными в такой ситуации? С одной стороны, головной исполнитель располагает информацией об объемах, сроках и месте поставки, то есть исполнение обязательства возможно. Законом о контрактной системе в любом случае не предусмотрено право сторон изменять сроки исполнения обязательств по государственному контракту, поэтому исполнять обязательство необходимо так, как стороны изначально договорились. С другой стороны, головному исполнителю стало достоверно известно, что госзаказчик или указанный им непосредственный получатель не смо-

гут создать условия для приемки товара (осуществить выгрузку, выборочную проверку и пр.). Как следствие, формальное выполнение условий госконтракта и поставка товара в адрес заказчика без учета невозможности обеспечения последним его надлежащей приемки создает для головного исполнителя риски негативных последствий — от простоя транспорта до порчи товара.

По нашему мнению, в данной ситуации реализация права на приостановление исполнения обязательства (несмотря на реальную возможность его исполнения) будет являться верным решением, отвечающим требованиям добросовестности и осмотрительности. Для этого головному исполнителю будет необходимо направить соответствующее письменное уведомление в адрес государственного заказчика, отметив, что смещение сроков поставки вызвано исключительно информацией, предоставленной самим заказчиком.

Представляется, что отсутствия нарушений юридическим лицом положений гражданского законодательства об исполнении обязательств при исполнении ГОЗ должно исключать привлечение к административной ответственности должностного лица, ответственного за принятие соответствующих управленческих решений.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Учитывая персонифицированную ответственность должностных лиц головного исполнителя (исполнителя), в первую очередь мы рекомендуем организовать систему делегирования полномочий в компании, что позволит снять риски привлечения к ответственности высшего руководящего звена.

При исполнении государственного контракта по ГОЗ или договора, заключенного во исполнение данного контракта, ответственному должностному лицу головного исполнителя (исполнителя) необходимо проявлять максимально активную позицию:

■ при возникновении любых обстоятельств, препятствующих выполнению ГОЗ в установленный срок, — незамедлительно уведомлять контрагента;

■ отмечать нарушения со стороны контрагента, которые могут повлиять на сроки исполнения договорных условий по ГОЗ;

■ при наличии оснований для приостановления исполнения обязательства в рамках ГОЗ — принимать решение с учетом последствий, которые могут наступить при исполнении или неисполнении обязательства на согласованных условиях.

Именно письменные коммуникации будут говорить в пользу осуществления должностным лицом головного исполнителя (исполнителя) постоянного контроля за исполнением ГОЗ, что обеспечит защиту интересов компании в случае предъявления претензий со стороны контролирующих органов.