

Гражданско-правовая ответственность в сфере закупок: особенности применения

Л. Т. Кокоева

доктор юридических наук, профессор,
заведующая кафедрой предпринимательского и трудового права,
Северо-Кавказского горно-металлургического института
(государственного технологического университета).

Адрес: ФГБОУ ВО «Северо-Кавказский горно-металлургический институт
(государственный технологический университет)»,
362021, Республика Северная Осетия-Алания, Владикавказ, ул. Николаева, д. 44.
E-mail: ltkokoeva@yandex.ru

Г. В. Станкевич

доктор политических наук, кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры
предпринимательского и трудового права, Северо-Кавказского горно-металлургического института
(государственного технологического университета);

ведущий научный сотрудник департамента координации научно-исследовательской
Адрес: ФГБОУ ВО «Северо-Кавказский горно-металлургический институт
(государственный технологический университет)»,
362021, Республика Северная Осетия-Алания, Владикавказ, ул. Николаева, д. 44.
E-mail: stankevich.g@yandex.ru

Civil Liability in the Field of Procurement: Application Features

L. T. Kokoeva

Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Business and Labor Law,
of the North Caucasus Mining and Metallurgical Institute (State Technological University).

Address: Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education
"North Caucasus Mining and Metallurgical Institute (State Technological University)",
44 Nikolaeva Street., Vladikavkaz, 362021, Republic of North Ossetia-Alania, Russian Federation.
E-mail: ltkokoeva@yandex.ru

G. V. Stankevich

Doctor of Political Sciences, PhD, Associate Professor, Professor of the Department of Business
and Labor Law of the North Caucasus Mining and Metallurgical Institute (State Technological University).

Address: North Caucasus Mining and Metallurgical Institute (State Technological University),
44 Nikolaeva Street, Vladikavkaz, 362021, Republic of North Ossetia-Alania, Russian Federation;
E-mail: stankevich.g@yandex.ru

Аннотация

В статье проведен анализ особенностей применения мер гражданско-правовой ответственности в сфере государственных закупок, раскрывается карательный характер гражданско-правовой ответственности, выявляются особенности применения гражданско-правовых санкций. Предметом исследования выступают гражданско-правовые нормы, регламентирующие особенности применения мер гражданско-правовой ответственности в сфере государственных закупок. В целях анализа выбранной проблематики использованы такие методы, как сравнительно-правовой, правовое моделирование, системный анализ. Научная новизна выбранной проблематики заключается в том, что в статье проведен анализ гражданско-правовых норм, регулирующих механизм применения мер гражданско-правовой ответственности за ненадлежащее исполнение или неисполнение обязательств, предусмотренных государственным контрактом. Проведенное исследование позволило сформулировать следующие выводы: гражданско-правовая ответственность, применяемая в сфере государственных и муниципальных закупок, представляет собой опосредованное правоотношение, возника-

ющее как следствие нарушения прав одной из сторон основных гражданско-правовых правоотношений другой стороной; гражданско-правовая ответственность обладает всеми признаками, свойственными гражданским правоотношениям; в сфере закупок применяются общегражданские меры гражданско-правовой ответственности, а именно: неустойка, взыскание убытков, взыскание процентов за неосновательное пользование чужими денежными средствами; гражданско-правовая ответственность в сфере закупок подразумевает наличие карательного элемента.

Ключевые слова: государственный контракт, гражданское правонарушение, деликтные отношения, поставщик, заказчик, неустойка, пени, санкции, штраф, вина.

Abstract

The article analyzes the features of the application of civil liability measures in the scope of public procurement, reveals the punitive nature of civil liability, identifies the features of the application of civil sanctions. The subject of the study is civil law provisions regulating the specifics of the application of civil liability measures in the field of public procurement. In order to analyze the selected issues, such methods as comparative legal, legal modeling, and system analysis were used. The scientific novelty of the chosen problem lies in the fact that the article analyzes the civil law provisions regulating the mechanism of application of civil liability measures for improper performance or non-performance of obligations stipulated by a state (public law) contract. The conducted research allows to formulate the following conclusions. Civil liability applied in the sphere of state and municipal procurement is an indirect legal relationship arising as a result of violation of the rights of one of the parties to the main civil legal relations by the other party. Accordingly, civil liability has all the features inherent in civil legal relations. In the field of procurement, general civil liability measures are applied, namely: penalty, recovery of losses, recovery of interest for unjustified use of other people's funds. Civil liability in the field of procurement implies the presence of a punitive element.

Ключевые слова: state contract, civil offense, tort relations, supplier, customer, penalty, penalties, sanctions, fine, guilt.

Традиционно в отечественной цивилистике выделяют позитивную и негативную юридическую ответственность. Источником первой является естественное право. Помимо этого, она тесно связана с такой категорией, как правосознание лица. В свою очередь вторая исходит из позитивного права и нормативности как основного свойства. Гражданско-правовая ответственность как разновидность юридической ответственности также подразделяется на позитивную и негативную.

Первостепенно законодатель гражданско-правовую ответственность трактует как негативную, т. е. ответственность, которая наступает для лица, уже совершившего правонарушение. Так как речь идет о фактически совершенном противоправном акте, то характер мер, применяемых к нарушителю, носит исключительно карательную функцию.

Действительно, в случае, когда речь идет, например, о договорной неустойке в рамках Федерального закона № 223-ФЗ¹, заказчик наделяется изначально правом устанавливать процент пени или сумму штрафа по собственному усмотрению, руководствуясь исключительно принципами и

нормами гражданского законодательства, следовательно, в этом случае можно принимать такого рода неустойку в качестве карательной меры. Например, заказчик, работающий по Федеральному закону № 223-ФЗ, заключает по итогам конкурентной процедуры (в данном случае – электронного аукциона) договор на поставку товара (например, автотранспортного средства) на сумму 2 000 000,00 (два миллиона рублей 00 копеек). В проекте договора, являющемся приложением к извещению о проведении аукциона на поставку транспортного средства, заказчиком установлено условие о неустойке, в соответствии с которым поставщик уплачивает заказчику за несоблюдение сроков поставки товара неустойку (пени) в размере 3% цены договора за каждый день просрочки по день фактического исполнения обязательства (поставки товара). При заключении договора участник закупки не оспаривал посредством протокола разногласий указанное условие о неустойке. Допустим, что по вине поставщика в процессе исполнения договора были нарушены сроки поставки на 10 (десять) календарных дней.

По итогам поставки заказчиком в адрес поставщика выставлено требование (претензия) об уплате пени в размере 600 000,00 (шестьсот тысяч рублей 00 копеек).

Расчет пени заказчиком производился по следующей формуле:

¹ См.: Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (ред. от 16 апреля 2022 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 30 (часть I). – Статья 4571.

$$C_n = C_t \cdot 0,03 \cdot K_{ДП},$$

где C_n – сумма неустойки;

C_t – стоимость непоставленного товара;

$K_{ДП}$ – количество дней просроченной поставки.

Таким образом, $C_n = 2\,000\,000,00 \cdot 0,03 \cdot 10 = 600\,000,00$ (рублей)

Предположим, что поставщик отказался уплатить пени в таком размере, притом что в последующем судебном разбирательстве судом сумма неустойки была уменьшена соразмерно допущенному нарушению, а именно 200 000,00 (двести тысяч рублей 00 копеек).

Для поставщика назначенная судом сумма неустойки будет намного более приемлемой, чем первоначальная, однако, ее размер в любом случае существенен. Соответственно, уплата неустойки в таком размере для него является карательной мерой за нарушение условий договора на поставку транспортного средства, что, во-первых, обеспечит в дальнейшем стремление поставщика не нарушать сроков поставок товара по договорам и/или иных договорных обязательств, во-вторых, будет являться компенсацией ущерба, нанесенного заказчику поставщиком.

В случае если указанный пример перенести в сферу действия Федерального закона № 44-ФЗ¹, то ситуация в корне изменится. Для подобного контракта, заключенного согласно Федеральному закону № 44-ФЗ, неустойка будет законной, зафиксированной в тексте договора и ее размер будет исчисляться по формуле (изначально допускаем, что размер ключевой ставки Центрального банка на дату уплаты пени равен 7,5%)

$$П = СД \cdot ДП \cdot 1/300 \times C_{цб},$$

где $CД$ – сумма долга;

$ДП$ – количество дней просрочки;

$C_{цб}$ – размер ключевой ставки ЦБ на дату уплаты пени.

Таким образом, $П = 2\,000\,000,00 \cdot 10 \cdot 1/300 \cdot 7,5\% = 5\,000,00$ (рублей).

Для поставщика, ведущего предпринимательскую деятельность по торговле транспортными средствами, потеря в форме штрафной неустойки суммы в размере 5 000,00 (пять тысяч рублей

00 копеек) априори не может являться карательной мерой, скорее, ее можно отнести к незначительным производственным издержкам.

Иная ситуация наблюдается в части штрафов, размер которых установлен в Постановлении Правительства Российской Федерации № 1042². Так, за установленный факт нарушения обязательства по контракту в части, не связанной с нарушением сроков, например, в случае, если подрядчик перед началом ремонтных работ по условиям контракта обязан был к определенной в контракте дате осуществить полную закупку строительных материалов, стоимость и характеристики которых определены в сметном расчете, но не исполнил указанного обязательства, поставщик (подрядчик, исполнитель) в соответствии с пунктом 3 Правил, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации № 1042, обязан уплатить заказчику штраф в размере 10% от цены контракта (в случае, если цена контракта не превышает 3 (три) миллионов рублей).

В данном случае речь идет именно о конкретном нарушении обязательства по контракту, которое имеет стоимостное выражение в тексте контракта (в приведенном примере – в локальной смете или техническом задании). Соответственно, если цена контракта составляла, к примеру, 1 000 000,00 (один миллион рублей 00 копеек), то размер штрафа составит – 100 000,00 (сто тысяч рублей 00 копеек), что является весьма существенной финансовой санкцией для поставщика (подрядчика, исполнителя). При этом формула: чем выше цена контракта, тем выше размер штрафа, ограничена законодателем. Размер штрафа градуирован по фиксированным ценовым периодам. Так, в случае, если цена контракта превышает 3 (три) миллиона рублей, но меньше 50 (пятьдесят) миллионов, то размер

¹ См.: Федеральный закон от 5 апреля 2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (ред. от 16 апреля 2022) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 14. – Статья 1652.

² См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 30 августа 2017 № 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» (ред. от 14 августа 2019 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2017. – № 36. – Ст. 5458.

штрафа устанавливается в виде фиксированной суммы, а именно 5% от цены контракта. В свою очередь если цена контракта составляет 3 000 000,00 (три миллиона рублей 00 копеек), то размер штрафа составит – 150 000,00 (сто пятьдесят тысяч рублей 00 копеек). В этом случае в определенном смысле поставщикам (подрядчикам, исполнителям) выгодно заключать более дорогостоящие контракты по Федеральному закону № 44-ФЗ.

При этом в рассмотренном случае, если заказчик будет взыскивать с подрядчика не штраф, а пени за нарушение сроков, установленных в контракте, в рамках которых последний должен был полностью закупить строительные материалы, то размер пени составит, например, за просрочку 30 календарных дней при условии, что размер ключевой ставки – 7,5%, а цена контракта 3 миллиона рублей – 22 500,00 (двадцать две тысячи пятьсот рублей 00 копеек). Более того, даже если взять для примера расчет пени на 16 марта 2022 г., когда размер ключевой ставки Центрального банка в первом полугодии 2022 г. достигал пиковых значений – 20%, размер неустойки за 30-дневную просрочку обязательств по контракту, цена которого составляет 3 миллиона рублей, составит 60 000,00 (шестьдесят тысяч рублей 00 копеек), что в любом случае в 2,5 раза меньше возможного 10%-ного штрафа за нарушение условия договора.

Таким образом, в большинстве случаев заказчик получает возможность выбрать санкции (пени или штраф), если условие договора имеет стоимостное значение, т. е. возможность выбрать компенсации. Несомненно, и в данном случае, как и в любом другом, для поставщика (подрядчика, исполнителя) остается возможность в судебном порядке снизить размер неустойки, если последствия нарушения для заказчика не соразмерны размеру неустойки. Однако это не так существенно. Важно иное: заказчик посредством выбора вида неустойки в определенных случаях способен регулировать уровень рутинного (карательного) элемента неустойки как меры гражданско-правовой ответственности. И в этом заключается, во-первых, свобода воли заказчика, во-вторых, доказательство того, что рутинность неустойки носит ограниченный характер, т. е. карательный элемент последней ограничен.

В рамках гражданского законодательства неустойка носит двойкий характер: она является санкцией, т. е. мерой гражданско-правовой от-

ветственности; способом обеспечения исполнения обязательств.

Как видно, изначально законодателем определено, что помимо карательного элемента неустойка, как и любая иная мера гражданско-правовой ответственности, включает обеспечительный элемент. Здесь необходимо вновь вспомнить о том, что юридическая ответственность, в том числе гражданско-правовая, может быть негативной и позитивной, т. е. по сути, юридическая ответственность любого вида одновременно всегда является и негативной, и позитивной. Указанное обусловлено тем, что в рамках здорового правосознания лицо будет препятствовать применению по отношению к себе санкций гражданско-правовой ответственности, избегая совершения противоправных поступков, но может и совершить их именно осознанно, вступая тем самым в активные правоотношения ответственности. Соответственно, во-первых, неустойка, как любая иная мера гражданско-правовой ответственности, включает в себя нравственно-волевой элемент, что является основной предпосылкой позитивной ее формы, во-вторых, что логично следует из предыдущего утверждения, характер гражданско-правовой ответственности полностью определяется свободой воли и выбора сторон.

Любое лицо, физическое или юридическое (последнее через своих представителей) несет ответственность за свои действия, а также за свой свободный выбор и последствия последнего. При этом границы свободы воли и выбора определяют собственно границу ответственности. Например, поставщиком (подрядчиком, исполнителем) нарушены установленные государственным контрактом сроки поставки товара (выполнения работы, оказания услуги) ввиду действия подтвержденных и доказанных обстоятельств непреодолимой силы, соответственно, поставщик (подрядчик, исполнитель) будет освобожден от ответственности в виде санкций, так как был лишен в своих действиях свободы выбора и нарушил сроки исполнения обязательств по контракту вынужденно.

Таким образом, границы свободы воли и выбора лица нарушены, как нарушены и границы ответственности, т. е. ничтожность первого влечет за собой ничтожность последнего. Основным критерием ничтожности в таком случае будет отсутствие противоправности в совершенном деянии.

Возвращаясь, к рассмотренному примеру о размере штрафа для поставщиков (подрядчиков,

исполнителей), установленном в Правилах, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации № 1042, необходимо отметить следующее. Приведенный пример затрагивал меру ответственности за нарушение обязательств по контракту, которое имеет стоимостное выражение. Законодателем предусмотрено ограничение, позволяющее пресекать злоупотребление правом со стороны заказчиков, а именно: в соответствии с пунктом 6 Правил, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации № 1042, за нарушение поставщиком обязательств по контракту, не выраженных в стоимостном значении, поставщик уплачивает заказчику штраф в размере 1 000,00 (одна тысяча рублей 00 копеек) в случае, если цена контракта меньше 3 (три) миллионов рублей; 5 000,00 (пять тысяч рублей 00 копеек) при цене контракта в пределах от 3 (три) до 50 (пятьдесят) миллионов рублей; 10 000,00 (десять тысяч рублей 00 копеек) при цене контракта в пределах от 50 (пятьдесят) до 100 (сто) миллионов рублей; 100 000,00 (сто тысяч рублей 00 копеек) при стоимости контракта от 100 (сто) миллионов рублей.

Так, если, по условиям контракта, заключенного по Федеральному закону № 44-ФЗ, исполнитель обязан был согласовать с заказчиком цветопробу до тиражирования брошюр, но не сделал указанного, а цена контракта составляла 1 000 000 (один) миллион рублей, то заказчик обязан взыскать с исполнителя штраф в размере 1 000 (одна) тысяча рублей. Подобный размер штрафа нельзя считать карательной мерой, одновременно он не несет в себе и обеспечительных мер. Последнее обусловлено первостепенно тем, что нарушение, описанное в приведенном примере, будет иметь для заказчика последствия более серьезные, чем мера обеспечения их исполнения. Издание брошюр, цветовое решение и качество исполнения которых не соответствует требованиям технического задания, т. е. ожиданиям заказчика, его потребностям и условиям контракта, приведет к тому, что итоговый результат оказания услуг поставщиком, собственно выпущенные брошюры, будут непригодны для дальнейшего использования заказчиком. При этом несмотря на то, что в приведенном примере уровень карательного и обеспечительного элемента неустойки будет минимальным, ведущую роль будет играть именно нравственно-волевой элемент. Последнее обусловлено, во-первых, тем, что в итоге более всего пострадает деловая ре-

путация исполнителя. В свою очередь низкий уровень деловой репутации может в последующем привести к нежеланию конкретного заказчика и связанных с ним заказчиков сотрудничать с данным исполнителем. Речь, конечно же, идет о заключении договоров с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), так как в случае конкурентных закупок заказчики лишены законной возможности препятствовать заключению контракта. При этом в настоящий момент ввиду сложившейся политико-экономической ситуации процент закупок с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) лишь возрастает, соответственно, у контрагентов с низким репутационным уровнем повышаются предпринимательские риски и сокращаются предпринимательские возможности.

Во-вторых, сама процедура закупок подразумевает, что большинство контрактов по Федеральному закону № 44-ФЗ и договоров по Федеральному закону № 223-ФЗ (за исключением «малых» закупок) публикуются в ЕИС, и заказчики обязаны отмечать при публикации сведений об исполнении контракта/договора информацию о применении к поставщику (подрядчику, исполнителю) штрафных санкций. Такие контракты/договоры в последующем в определенном смысле будут считаться бракованными по смыслу ЕИС и законодательства о закупках. Например, в соответствии с пунктом 1 части 18 статьи 22 Федерального закона № 44-ФЗ, заказчики обязаны использовать для обоснования начальной (максимальной) цены контракта в случаях, предусмотренных законом, общедоступную информацию, в том числе информацию о ценах товара, услуг или работ из контрактов, размещенных в ЕИС, при условии, что последние полностью исполнены (т. е. их исполнение завершено, а не прекращено) и что по ним не взыскивалась неустойка за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств. Соответственно, сведения о неустойках в ЕИС также снижают репутационный уровень поставщиков (подрядчиков, исполнителей) [1. – С. 86]. Например, в соответствии с частью 8.1 статьи 96 Федерального закона № 44-ФЗ поставщик (подрядчик, исполнитель), являющийся субъектом малого и среднего предпринимательства, если условиями закупки была предусмотрена принадлежность к данной категории участников закупки, освобождается от предоставления обеспечения исполнения контракта посредством подтверждения своей поло-

жительной репутации и добросовестности. Подтверждение репутации достигается предоставлением сведений о трех контрактах, размещенных в ЕИС, заключенных в течение трех последних лет (с момента необходимости подтвердить репутационный статус), стороной которых является участник, подтверждающий свою репутацию, при условии, что указанные контракты исполнены и по ним не применялись неустойки в отношении лица, подтверждающего репутацию. Соответственно, сведения о применении неустойки к конкретному поставщику (подрядчику, исполнителю) в рамках контракта, размещенного в ЕИС, ограничивают возможности такого контрагента в системе государственных и муниципальных закупок и одновременно снижают его репутационный уровень [2. – С. 64].

В таком случае нравственно-волевой элемент гражданско-правовой ответственности напрямую связан с деловой репутацией. И здесь можно говорить как о репутации поставщиков (подрядчиков, исполнителей), так и репутации заказчиков, поскольку заказчик, обладающий низким репутационным статусом, например, к которому регулярно за нарушение сроков оплаты применяются неустойки, или заказчик, злоупотребляющий претензионной и исковой работой, чрезмерно придирчивый к контрагенту, попадает в ситуацию

обратного черного списка, когда контрагенты будут сознательно избегать участия в закупках такого заказчика [3. – С. 404].

Таким образом, именно свобода воли и выбора является основополагающим принципом гражданско-правовой ответственности. И если Федеральный закон № 44-ФЗ, будучи регламентным законом, целенаправленно ограничивает свободу воли, выбор сторон закупочной системы, диапазон содержания гражданско-правовой ответственности, то в рамках действия гражданского законодательства и Федерального закона № 223-ФЗ указанный принцип выражен наиболее ярко.

Итак, по нашему мнению, гражданско-правовая ответственность подразумевает наличие трех взаимодействующих элементов: карательного, обеспечительного и нравственно-волевого. При этом карательный элемент не может являться базисным свойством, его, скорее, целесообразно отнести к целевым, как и обеспечительный. Фундаментом гражданско-правовой ответственности, правоотношений ответственности является исключительно нравственно-волевой компонент, в основе которого лежит принцип свободы воли и выбора, а также принцип добросовестности. Последний в свою очередь определяют поступки лица, его законопослушность или деликтность его поведения.

Список литературы

1. *Жданова Н. С.* Неустойка как мера гражданско-правовой ответственности в государственных контрактах // Вестник магистратуры. – 2022. – № 3–2 (126). – С. 85–88.
2. *Петрухина Н. В.* Особенности привлечения к ответственности за нарушение законодательства в сфере закупок // Управление социально-экономическим развитием регионов: проблемы и пути их решения : сборник статей 11-й Международной научно-практической конференции. – Курск, 2021. – С. 63–67.
3. *Рыжков В. А.* Особенности ответственности сторон государственного (муниципального) контракта : Международное и национальное право в условиях интеграции правовых систем : сборник материалов Международной научно-практической конференции / под общ. ред. Н. И. Петренко. – Чебоксары, 2022. – С. 403–407.