

# Ответственность должностных лиц

(в части применения законодательства о государственных закупках и законодательства о государственной гражданской службе)



Ирина БАКУЛИНА, начальник отдела договорной правовой работы Юридического управления Федерального Казначейства

В 2003–2005 годах были приняты важные решения по реализации административной реформы в РФ, в том числе и в части повышения эффективности государственного управления, усовершенствования прохождения государственной гражданской службы, строгого соблюдения государственными служащими законности. Вследствие чего наряду с иными основополагающими нормативно-правовыми актами был разработан и принят Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», начато реформирование системы закупок для государственных и муниципальных нужд и принят

На протяжении более шести с половиной лет одной из приоритетных задач, обозначенной в рамках общей концепции становления России как действительно сильного, экономически передового и влиятельного государства мира, остается реформирование системы государственного управления.

Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

В настоящее время в рамках реализации Концепции административной реформы в РФ в 2006–2010 годах, разработанной в целях кардинального улучшения деятельности органов исполнительной власти и одобренной распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р, одним из восьми основных направлений административной реформы является создание действенного механизма противодействия коррупции. Согласно данной Концепции действующая система закупок для государственных нужд остается недостаточно эффективной. Использование конкурсных механизмов допускает высокий уровень манипуляций, блокируя эффективную конкуренцию.

Важнейшими направлениями повышения эффективности государственных закупок являются формирование системы эффективного контроля над соблюдением законодательства в области закупок для обеспечения открытости и гласности каждой закупки, ведение открытого и доступного всем реестра государственных контрактов,

установление жесткой регламентации процедур закупок для государственных нужд. Но реализация мер не будет эффективной без повышения ответственности должностных лиц за неэффективное расходование бюджетных средств, срыв сроков поставки и несоблюдение процедур закупок.

## Новые виды административных правонарушений

Необходимость повышения ответственности должностных лиц повлекла за собой введение в Кодекс об административных правонарушениях РФ новых видов административных правонарушений в сфере государственных закупок, а также введение повышенного размера налагаемых сумм штрафов. В настоящее время КоАП РФ содержит девять статей, предусматривающих применение мер административной ответственности как к государственным заказчикам, так и к исполнителям государственных и муниципальных контрактов.

К данным видам административных правонарушений относятся: несоблюдение требований законодательства о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ,

оказание услуг для государственных и муниципальных нужд при принятии решения о способе размещения заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд (ст. 7.29 КоАП РФ); нарушение порядка размещения заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд (ст. 7.30 КоАП РФ); предоставление, опубликование или размещение недостоверной информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, а также направление недостоверных сведений, внесение их в реестр государственных или муниципальных контрактов, заключенных по итогам размещения заказов, реестр недобросовестных поставщиков (ст. 7.31 КоАП РФ); нарушение условий государственного или муниципального контракта на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд (ст. 7.32 КоАП РФ); нецелевое использование бюджетных средств государственных внебюджетных фондов (ст. 15.14 КоАП РФ); невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль) (ст. 19.5 КоАП РФ); непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения (ст. 19.6 КоАП РФ); непредставление сведений (информации) (ст. 19.7 КоАП РФ); непредставление сведений или представление заведомо недостоверных сведений в орган, уполномоченный на осуществление контроля в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд (ст. 19.7.2 КоАП РФ).

При этом следует заметить, что Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 160-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные

акты Российской Федерации», вступающим в силу по истечении тридцати дней с даты его официального опубликования, внесены существенные изменения и дополнения в статьи 7.30, 7.31, 7.32 КоАП РФ, а также введены совершенно новые виды административных правонарушений в сфере размещения государственных и муниципальных заказов. Речь идет о таких нарушениях, как нарушение сроков возврата денежных средств, порядка и (или) сроков блокирования операций по счету участника размещения заказа, порядка ведения реестра участников размещения заказа, правил документооборота при проведении открытого аукциона в электронной форме, разглашение оператором электронной площадки, должностным лицом оператора электронной площадки сведений об участнике размещения заказа до подведения результатов открытого аукциона в электронной форме (ст. 7.31.1 КоАП РФ). Непредставление сведений либо несвоевременное представление сведений о заключении государственного или муниципального контракта или о его изменении, исполнении, расторжении в федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта РФ, орган местного самоуправления, уполномо-



вое использование бюджетных средств, а также усиления антикоррупционной составляющей при осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд. Говоря об ответственности должностных лиц в целом, необходимо обратить внимание на то, что нормы об ответственности разбросаны по различным нормативно-правовым актам, что ведет к разобщенному пониманию института ответственности должностных лиц на государственной гражданской службе. Само понятие должностных

**Члены конкурсной, аукционной, котировочной или единой комиссии, созданной государственным или муниципальным заказчиком, совершившие административные правонарушения, несут ответственность как должностные лица**

ченные на ведение реестров государственных или муниципальных контрактов, заключенных по итогам размещения заказов, также является нарушением (ст. 19.7.4 КоАП РФ).

## Понятие должностных лиц

Введение в КоАП РФ новых видов административных правонарушений в сфере государственных закупок обусловлено прежде всего необходимостью повышения ответственности должностных лиц за экономию и целе-

лиц приводится как минимум в трех различных нормативных актах. Так, понятие должностного лица предусмотрено в статье 2.4 КоАП РФ, согласно которой под должностным лицом следует понимать лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее

организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных

ной или единой комиссии, созданной государственным или муниципальным заказчиком, уполномоченным органом, совершившие административные правонарушения, предусмотренные статьями 7.29–7.32 КоАП РФ, также не-

стоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях РФ. Необходимость четкого определения понятия «должностное лицо» связывают главным образом с совершенствованием законодательства о государственной, в том числе гражданской, службе, имея в виду механизм юри-

дической ответственности в государственном аппарате, поскольку именно должностные лица выступают ее самостоятельными субъектами.

Использование в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее — Закон № 79-ФЗ) термина «лица» существенно расширяет пределы правовой охраны общественных отношений в государственно-служебной сфере. В юридическом смысле это означает, что ответственности за нарушение законодательства о гражданской службе подлежат неопределенный круг лиц: не только представители нанимателя и гражданские служащие, допустив-

шие подобные нарушения, но и иные (физические и юридические) лица, препятствующие реализации прав гражданских служащих и исполнению ими обязанностей, возложенных данным Законом. При этом статья 68 Закона № 79-ФЗ содержит общее положение, устанавливающее ответственность за нарушение законодательства РФ о гражданской службе, отсылая правоприменителя к положениям различных федеральных законов, устанавливающих основание и порядок применения самых разнообразных видов юридической ответственности: дисциплинарной, материальной, гражданско-правовой, административной и уголовной. ●



**Необходимость четкого определения понятия «должностное лицо» связывают с совершенствованием законодательства о государственной, в том числе гражданской, службе**

Силах РФ, других войсках и воинских формированиях РФ. Положениями данной статьи также установлено, что лица, осуществляющие функции члена конкурсной, аукционной, котировоч-

сут административную ответственность как должностные лица.

В примечании к статье 285 Уголовного кодекса РФ под должностными лицами понимаются лица, по-

## Виды ответственности должностных лиц

Рассмотрим каждый из видов юридической ответственности, выделяемых на сегодняшний день юридической наукой, применительно к должностным лицам, находящимся на государственной гражданской службе.

**Дисциплинарная ответственность.** Согласно статье 57 Закона № 79-ФЗ на любое должностное лицо за совершение дисциплинарного проступка может быть наложено дисциплинарное взыскание. К дисциплинарному проступку законом отнесено неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей. Отличительным признаком дисциплинарной ответственности является то, что ее меры применяются к виновному государственному служащему в порядке подчиненности вышестоящим государственным органом или должностным лицом, уполномоченным назначать государственного служащего на государственную должность, то есть представителем нанимателя.

**Материальная ответственность** гражданского служащего наступает за дисциплинарный проступок, в результате которого причинен материальный ущерб органам государственной власти. Возмещение ущерба производится независимо от привлечения виновного гражданского служащего к дисциплинарной ответственности за действия или бездействие, которыми причинен ущерб

государственному органу. Поскольку Законом № 79-ФЗ не определены основание и порядок привлечения гражданских служащих к материальной ответственности, то действуют положения статьи 73 Закона 79-ФЗ. В ней говорится о том, что федеральные законы, иные нормативно-правовые акты РФ, законы и иные нормативно-правовые акты субъектов РФ, содержащие нормы трудового права, применяются к отношениям, связанным с гражданской службой, в части, не урегулированной данным законом. Поэтому материальная ответственность гражданских служащих наступает на общих основаниях в соответствии с разделом XI Трудового кодекса РФ.

Гражданский служащий обязан возместить государственному органу причиненный прямой действительный ущерб. Под прямым действительным ущербом понимается реальное уменьшение наличного имущества государственного органа или ухудшение состояния указанного имущества, а также необходимость произвести затраты либо излишние выплаты на приобретение, восстановление имущества либо на возмещение ущерба, причиненного гражданским служащим третьим лицам. Материальная ответственность исключается в случаях возникновения ущерба вследствие непреодолимой силы, крайней необходимости или необходимой обороны либо неисполнения

представителем нанимателя обязанности по обеспечению надлежащих условий для хранения имущества, вверенного гражданскому служащему.

Трудовым законодательством (ст. 241 ТК РФ) установлено, что правонарушители несут ограниченную материальную ответственность в пределах своего среднего месячного заработка (месячного денежного содержания гражданского служащего). Полная материальная ответственность, когда причиненный ущерб возмещается гражданским служащим в полном размере, наступает в случаях и порядке, предусмотренных статьей 243 ТК РФ.

Взыскание с виновного гражданского служащего суммы причиненного ущерба, не превышающей среднего месячного заработка (месячного денежного содержания), производится по распоряжению представителя нанимателя. Распоряжение может быть сделано не позднее одного месяца со дня окончательного установления представителем нанимателя размера причиненного гражданским служащим ущерба. Если месячный срок истек или гражданский служащий не согласен добровольно возместить причиненный государственному органу ущерб, а сумма причиненного ущерба, подлежащая взысканию, превышает средний месячный заработок (месячное денежное содержание) гражданского служащего, то взыскание осуществляется в судебном порядке.

К **гражданско-правовой ответственности** отдельные категории гражданских служащих привлекаются за вред, причиненный гражданину или юридиче-

скому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа (ст. 1069 ГК РФ). В этом случае вред подлежит возмещению в полном объеме за счет соответственно казны РФ или казны субъекта РФ. Кроме того, за разглашение сведений, составляющих служебную и коммерческую тайну, ставших ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, гражданский служащий может быть привлечен к гражданско-правовой ответственности в соответствии со статьями 15, 393 ГК РФ.

**Административная ответственность** традиционно является одним из наиболее детально урегулированных видов юридической ответственности. Правонарушения (административные проступки), за которые применяется данный вид ответственности, затрагивают интересы публичного порядка, поэтому лицо, совершившее административный проступок, несет ответственность непосредственно перед государством.

Общая норма об административной ответственности должностных лиц, как упоминалось выше, содержится в статье 2.4 КоАП РФ. Остальные категории гражданских служащих несут административную ответственность в тех случаях, когда допущенное ими нарушение законодательства о гражданской службе образует самостоятельный состав административного правонарушения, например самоуправства (ст. 19.1 КоАП РФ).

**Уголовная ответственность** гражданских служащих наступает в результате совершения ими деяний, связанных с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих должностных обязанностей и содержащих признаки состава преступлений, предусмотренных соответствующими статьями Уголовного кодекса РФ. В уголовном законодательстве система этих преступлений включает:

- а) преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления (должностные преступления) (глава 30 УК РФ);
- б) специальные должностные преступления в сферах: соблюдения Конституционных прав и свобод человека и гражданина; государственного регулирования экономической деятельности;
- в) преступления, совершаемые с использованием служебного положения;
- г) преступления, совершаемые отдельными категориями гражданских служащих.

Понимание должностными лицами всей полноты юридической ответственности, знание и неукоснительное соблюдение требований законодательства, в том числе в сфере осуществления закупок для государственных нужд, а также порядка прохождения государственной гражданской службы Российской Федерации является безусловным обстоятельством, позволяющим избежать различного рода ответственности и достойно представлять интересы государства при осуществлении своей профессиональной служебной деятельности.

