

© Наталья Александровна Маркова
кандидат юридических наук,
доцент кафедры теории и истории
государства и права
Владимирский филиал РАНХиГС
natali.markov.2015@mail.ru

N. Ah. Markova,
candidate of law, associate Professor
Vladimir branch of Ranepa
natali.markov.2015@mail.ru

К ВОПРОСУ ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ЗАВЕДОМО ЛОЖНОЕ ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Аннотация: в статье исследуются особенности административной и уголовной ответственности экспертов, экспертных организаций, уполномоченных представителей экспертных организаций за совершение деяний по даче заведомо ложного экспертного заключения в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Также рассмотрен ряд проблем, связанных с практической реализацией установленных нормами права требований в сфере государственных закупок и корректировкой действующего уголовного законодательства.

Annotation: The article examines the features of administrative and criminal liability of experts, expert organizations, authorized representatives of expert organizations for committing acts to give false expert opinion in the field of procurement of goods, works and services for state and municipal needs. Also, a number of problems related to the practical implementation of the established legal requirements in the field of public procurement and the adjustment of the current criminal legislation are considered.

Ключевые слова: заведомо ложное экспертное заключение, государственные закупки, контрактная система, государственные и муниципальные нужды, экспертные организации, конкурсная документация, административная ответственность, уголовная ответственность, государственные и муниципальные контракты.

Keywords: Knowingly false expert opinion, public procurement, contract system, state and municipal needs, expert organizations, tender documentation, administrative liability, criminal liability, state and municipal contracts.

Федеральным законом от 27.12.2018 № 510-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»¹, принятым в целях повышения эффективности и прозрачности государственных закупок и исключения злоупотребления в данной сфере, установлена административная ответственность за заведомо ложное экспертное заключение в сфере государственных закупок. В качестве санкции за данные правонарушения для должностных лиц установлен штраф в размере от 30 до 50 тыс. руб. или дисквалификация на срок от полугода до года, а для юридических лиц – от 100 до 150 тыс. руб.

Федеральным законом от 27.12.2018 №520-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс РФ и ст. 151 Уголовно-процессуального кодекса РФ»² глава 22 Уголовного кодекса РФ

¹ О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 27.12.2018 № 510-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2018. - № 53, ч. I, ст. 8436.

² О внесении изменений в Уголовный кодекс РФ и ст. 151 Уголовно-процессуального кодекса РФ: Федеральный закон от 27.12.2018 № 520-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2018. - № 53, ч. I, ст. 8446.

дополнена статьей 200.6, устанавливающей ответственность за заведомо ложное экспертное заключение в сфере государственных закупок, если это повлекло причинение крупного ущерба. Вместе с тем, если, например, примечанием к статье 200.5 Уголовного кодекса РФ установлен фактический размер крупного размера подкупа, то статья 200.6 Уголовного кодекса РФ не содержит материальной формулировки размера крупного ущерба. В примечании к ст. 170.2 Уголовного кодекса РФ в качестве крупного ущерба определен ущерб в сумме, превышающей 2 млн. 250 тыс. руб., однако отсылка на статью 200.6 Уголовного кодекса РФ отсутствует. Кроме того, вполне целесообразно исследовать вопрос о внесении изменений в ч. 2 ст. 200.6 Уголовного кодекса РФ, в части включения дополнительного квалифицирующего признака - причинение ущерба в особо крупном размере, с указанием в примечании к данной статье размеров крупного ущерба и особо крупного ущерба. Санкцией части 1 статьи 200.6 Уголовного кодекса РФ установлено, что виновное лицо привлекается к ответственности в виде штрафа в размере до 300 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 1 года, либо принудительными работами на тот же срок с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 3 лет. За то же деяние, повлекшее по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью или смерть человека, верхняя граница штрафа увеличена до 500 тыс. руб., срок принудительных работ или лишения свободы увеличен до 3 лет, а срок опционального лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью – до 4 лет. За то же деяние, повлекшее смерть двух или более лиц, санкцией статьи установлено ограничение свободы, либо принудительные работы, либо лишение свободы на срок до 4 лет, во всех случаях с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 5 лет или без такового. Также указанным законом установлено, что предварительное следствие по указанной категории дел поручено проводить следователями Следственного комитета РФ.

Принятие мер, направленных на предупреждение недобросовестных действий в данной сфере, является прогрессивным, обоснованным и своевременным, учитывая тот факт, что Федеральный закон № 44-ФЗ от 05.04.2013 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»³ устанавливает лишь общий принцип ответственности экспертов за дачу ложного экспертного заключения, и в уголовном законодательстве, и в законодательстве об административных правонарушениях корреспондирующие этой норме положения об ответственности экспертов и экспертных организаций до вступления указанных законов в силу отсутствовали.

Причем имеющиеся до вступления указанных законов в силу меры наказания фактически к государственным закупкам были неприменимы. Так, в соответствии со статьей 17.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях⁴ ответственность эксперта наступает в случае дачи заведомо ложного заключения при производстве по делу об административном правонарушении или в рамках исполнительного производства. За дачу заведомо ложного заключения в суде либо при производстве предварительного расследования ответственность эксперта предусмотрена статьей 307 Уголовного кодекса РФ⁵.

³ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2013. - № 14, ст. 1652.

⁴ Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ: в ред. Федерального закона от 18.03.2019 № 27-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2002. - № 1, ч. 1, ст. 13.15.

⁵ Уголовный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 1996. - № 25, ст. 2954.

Также установлено условие освобождения от ответственности в случае добровольного до вынесения приговора суда заявления эксперта о ложности данного им заключения. Только в случае, если имелись достаточные доказательства причинно-следственной связи между экспертным заключением и хищением в сфере государственных закупок, виновные лица несли ответственность по статьям главы 21 Уголовного кодекса РФ «Преступления против собственности».

Введение административной и уголовной ответственности за заведомо ложное экспертное заключение в сфере государственных закупок оправданно, так как фактически до вступления в силу указанных юридических норм реальный механизм контроля за экспертной деятельностью в указанной сфере отсутствовал. Устранение данного законодательного пробела в конечном итоге должно усложнить возможные хищения государственного имущества и повысить ответственность всех участников государственных закупок, поскольку в делах, связанных с государственными закупками, когда стоимость контракта составляет десятки и сотни миллионов рублей, подобные заключения приносят огромный ущерб государству. Также выдача заведомо ложного заключения может причинить вред жизни и здоровью граждан, например, в случае с экспертизой лекарственных средств. Важно отметить, что действующее законодательство о государственных закупках предполагает участие экспертов на различных этапах сделки. Заказчики по государственным и муниципальным контрактам вправе привлекать их для проверки конкурсной документации, заявок потенциальных исполнителей и выполненных работ, а также для оценки компаний на предмет соответствия дополнительным требованиям. Вполне обоснованно, что законодатели последовательно выделяют из большого количества злоупотреблений в сфере государственных закупок, с учетом общественной значимости, именно данные деяния в самостоятельные составы правонарушений.

Вместе с тем следует отметить, что с точки зрения практической деятельности крайне редки случаи привлечения судебных экспертов к уголовной ответственности, хотя количество повторных экспертиз с противоположными выводами по статистике растет из года в год. Причем возникают определенные трудности в гражданском и арбитражном процессе ввиду фактической невозможности убедительно доказать председательствующему по делу, что заключение эксперта является заведомо ложным, даже если имеются определенные сомнения и все его признаки.

Также следует отметить, что заведомо ложные экспертные заключения в государственных закупках в настоящее время явление намного более редкое, чем формальные экспертные заключения, подготовленные недостаточно квалифицированными экспертами. В целях устранения возникающих на практике проблем представляется целесообразным ввести и законодательно закрепить понятие заведомо ложного экспертного заключения в сфере государственных закупок. В частности, например, заведомо ложное заключение экспертизы в сфере государственных закупок трактовать как решение эксперта, заключающее в себе явное противоречие представленным и рассмотренным в процессе исследования материалам. Введение данного понятия крайне необходимо и отвечает современным реалиям правоприменительной деятельности.

Федеральным законом от 27.12.2018 № 512-ФЗ «О внесении изменений в статьи 41 и 94 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»⁶ определены единые требования к

⁶ О внесении изменений в статьи 41 и 94 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 27.12.2018 № 512-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2018. - № 53, ч. I, ст. 8438.

оформлению результатов экспертиз в сфере государственных закупок в виде заключения, которое подписывается экспертом либо уполномоченным представителем экспертной организации. Указанные заключения, проверяющие результаты закупки на соответствия условиям контракта, которые можно проводить самостоятельно или с привлечением сторонних организаций и специалистов, обязаны подписывать кроме эксперта уполномоченные лица заказчиков. Следует отметить минимальность установленных обязательных требований к экспертизе. Вместе с тем излишняя детализация не позволит в полном объеме и максимально эффективно решить проблемы формального отношения к самой экспертизе и не будет являться стимулирующим фактором для честной и качественной работы заказчиков, потому что чаще всего при приемке товара или услуги заказчик все равно соглашается с его качеством. Например, в лечебном учреждении приобрели аппарат, который отлично работал и однажды сломался, однако из-за этого медицинский персонал не смог своевременно диагностировать заболевание у пациента, который впоследствии скончался. Очевидно, что возникает вопрос в части выявления виновных лиц, не установивших наличие возможного дефекта в ходе экспертизы, но утверждать о виновности в этом эксперта априори нецелесообразно, ведь это заказчик на старте принял аппарат и согласился с качеством его работы. Получается, что, несмотря на появление административной и уголовной ответственности за заведомо ложное экспертное заключение в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, доказать наличие умысла будет достаточно проблематично. Также следует отметить, что указанные законы не содержат условий о привлечении к ответственности в случае проведения экспертизы собственными силами заказчика. Так, многочисленные нарушения вызваны отсутствием эффективного аудита, когда, например, государственный или муниципальный орган самостоятельно формирует техническое задание, а потом данные официальные учреждения самостоятельно изготавливают соответствующие экспертные заключения.

Вместе с тем в национальном плане по противодействию коррупции государственные закупки являются одним из приоритетных направлений, поскольку представление заведомо ложной экспертизы способствует совершению коррупционных преступлений. Кроме того, некачественно проведенная экспертиза, например, построенных объектов впоследствии может привести к тому, что в эксплуатацию будут запущены объекты, не соответствующие условиям безопасности, что в последующем может привести к человеческим жертвам. Также необходимо отметить, что в сфере государственных закупок существуют гораздо более коррупциогенные факторы, например, злоупотребления при заключении договора с единственным поставщиком и составление некорректной конкурсной документации.

В целом, вступление в силу указанных юридических норм позволило не только устранить имеющийся в законодательстве пробел, но и повысить эффективность механизма предотвращения хищений при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также квалифицировать нарушения и дифференцировать ответственность за совершение противоправных деяний в указанной сфере. Главная цель принятых правовых норм - реальное снижение количества ложных экспертных заключений, что в свою очередь должно позволить государству избавиться от расходов на устранение последствий некачественно исполненных государственных контрактов.

Список литературы

1. Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ: в ред. Федерального закона от 18.03.2019 № 27-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2002. - № 1, ч. 1, ст. 13.15.
2. Уголовный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 1996. – № 25, ст. 2954.
3. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 27.12.2018 № 510-ФЗ// Собр. законодательства Рос. Федерации. -2018. -№ 53, ч. I, ст. 8436.
4. О внесении изменений в Уголовный кодекс РФ и ст. 151 Уголовно-процессуального кодекса РФ: Федеральный закон от 27.12.2018 № 520-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2018. - № 53, ч. I, ст. 8446.
5. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2013. - № 14, ст. 1652.
6. О внесении изменений в статьи 41 и 94 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 27.12.2018 № 512-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2018. - № 53, ч. I, ст. 8438.