

DOI: 10.17803/1729-5920.2021.179.10.047-058

В. Н. Борков*,
Е. А. Глухов**

О принятии решений за пределами компетентности руководителями публичных органов власти (на примерах приемки выполненных контрагентами работ)

Аннотация. Цель исследования состоит в выявлении противоречий между компетентностью публичного должностного лица органа власти исходя из занимаемой им должности, с одной стороны, и необходимостью для данного должностного лица принимать управленческие решения за пределами его компетентности. На основе указанного противоречия авторами показаны негативные последствия осуществления управленческой деятельности публичным должностным лицом и предложены некоторые меры к их предупреждению и устранению.

В статье анализируются ситуации, когда руководители публичных органов власти должны были принимать выполненные контрагентами по гражданским договорам строительные и ремонтные работы, но в силу некомпетентности в данном вопросе подписывали акты приемки выполненных работ без указания недостатков, за что были привлечены к уголовной и материальной ответственности. Иллюстрируются причины указанных негативных явлений, анализируется возможность и законность делегирования руководителями публичных органов власти полномочий по приемке выполненных работ, устанавливается субъект правонарушения.

Методом анализа материалов судебной практики устанавливаются субъекты преступлений в сфере некачественного приема выполненных контрагентами работ, акцентируется внимание на том, что для квалификации такого рода деяний как преступных не обязательно установление наличия умысла. Ссылки же должностных лиц на их некомпетентность в данном вопросе, как правило, оставляются судами без внимания. Путем сравнения деятельности руководителей в коммерческой и публичной сфере авторы указывают на возможность уголовного преследования публичного должностного лица без заявления об ущербе со стороны какого бы ни было лица и до рассмотрения судебного спора по возмещению ущерба между органом власти и контрагентом.

В заключение авторы вносят предложения о необходимости привлекать к приемке выполненных работ сторонние организации на условиях аутсорсинга, что повысит качество деятельности публичных органов власти и позволит снизить уровень должностных преступлений.

© Борков В. Н., Глухов Е. А., 2021

* *Борков Виктор Николаевич*, доктор юридических наук, доцент, полковник полиции, начальник кафедры уголовного права Омской академии МВД России
пр. Комарова, д. 7, г. Омск, Россия, 644092
borkovv@mail.ru

** *Глухов Евгений Александрович*, кандидат юридических наук, доцент, полковник юстиции, докторант Военного университета Министерства обороны Российской Федерации
Большая Садовая ул., д. 14, г. Москва, Россия, 125047
evgenijgluhov@yandex.ru

Ключевые слова: руководитель органа власти; делегирование полномочий; нештатные обязанности; ответственность за некомпетентность; приемка выполненных работ; ущерб бюджету; аутсорсинг; бюрократизм; соответствие обязанностей и ответственности; хозяйственные договоры; внутреннее управление.

Для цитирования: Борков В. Н., Глухов Е. А. О принятии решений за пределами компетентности руководителями публичных органов власти (на примерах приемки выполненных контрагентами работ) // *Lex russica*. — 2021. — Т. 74. — № 10. — С. 47–58. — DOI: 10.17803/1729-5920.2021.179.10.047-058.

Decision-Making beyond the Competence of the Heads of Public Authorities (Acceptance of Work Performed by Contractors: a Case Study)

Victor N. Borkov, Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Police Colonel, Head of the Department of Criminal Law, Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia
pr. Komarova, d. 7, Omsk, Russia, 644092
borkovv@mail.ru

Evgeny A. Glukhov, Cand. Sci. (law), Associate Professor, Colonel of Justice; Doctoral Candidate, Military University of the Ministry of Defense of the Russian Federation
ul. Bolshaya Sadovaya, d. 14, Moscow, Russia, 125047
evgenijgluhov@yandex.ru

Abstract. The purpose of the study is to identify contradictions between the competence of a public official of a government body based on the post he takes, on the one hand, and the need for this official to make managerial decisions beyond his competence. On the basis of this contradiction, the authors show the negative consequences of the implementation of management activities by a public official and suggest some measures to prevent and eliminate them.

The paper analyzes the cases when the heads of public authorities were supposed to accept construction and repair work performed by counterparties under civil contracts, but due to their incompetence in this matter, they signed acts of acceptance of the work performed without indicating any shortcomings, for which they were brought to criminal and financial liability. The authors describe the reasons for these negative phenomena, analyze the possibility and legitimacy of the delegation by the heads of public authorities of powers to accept the work performed and determine the subject matter of the offense.

By analyzing the judicial practice, the authors determine the subjects of crimes in the field of poor-quality reception of work performed by contractors; attention is focused on the fact that in order to qualify such acts as criminal, it is not necessary to establish the intent. Officials' references to their incompetence in this matter, as a rule, are ignored by the courts. By comparing the activities of leaders in the commercial and public spheres, the authors point to the possibility of criminal prosecution of a public official without claiming damage caused to any person and before considering a legal dispute for compensation for damage between the public authority and the counterparty.

In conclusion, the authors make proposals on the need to involve third-party organizations in the acceptance of the work performed on the basis of outsourcing, which will increase the quality of activities of public authorities and reduce the level of malfeasance.

Keywords: head of the authority; delegation of authority; non-standard duties; responsibility for incompetence; acceptance of work performed; damage to the budget; outsourcing; bureaucracy; compliance with duties and responsibilities; business contracts; internal management.

Cite as: Borkov VN, Glukhov EA. O prinyatii resheniy za predelami kompetentnosti rukovoditelyami publichnykh organov vlasti (na primerakh priemki vypolnennykh kontragentami rabot) [Decision-Making Beyond the Competence of the Heads of Public Authorities (Acceptance of Work Performed by Contractors: a Case Study)]. *Lex russica*. 2021;74(10):47-58. DOI: 10.17803/1729-5920.2021.179.10.047-058. (In Russ., abstract in Eng.).

Нам дана возможность выбора,
но не дано возможности избежать выбора.

Айн Рэнд

В статье авторами будет сделана попытка выявить противоречие между качеством управленческих решений, принимаемых должностными лицами органов государственного и муниципального управления (далее в статье для краткости будем именовать их должностными лицами), и сферой их компетентности.

Управленческая деятельность любого руководителя во многом сводится к принятию разнообразных решений, выбору различных возможных вариантов поведения и разрешения возникших насущных вопросов. Спецификой решений должностных лиц органов публичной власти является их способность создавать юридические последствия для других лиц¹. Имеется в виду широкий круг лиц, в том числе и не входящих в штат организации, руководитель которой принимает решение.

В идеале сфера принимаемых чиновником решений должна быть производной от его компетенции² и возложенных на возглавляемый им орган власти задач. То есть компетенция и обязанности должностного лица должны быть производны от правоспособности и функций органа публичного управления, в котором данный чиновник служит, и направлены на их реализацию. Однако этот тезис верен лишь отчасти: он применим в отношении деятельности руководителя при взаимоотношениях со сторонними лицами в рамках возложенных на орган власти функций. Эта деятельность сводится к взаимоотношению с клиентами органа власти (гражданами и организациями), оказанию им всевозможных услуг, осуществлению контрольно-надзорной деятельности, обеспечению интересов государства.

Но кроме реализации функций органа власти любой руководитель на государственной или муниципальной службе занимается внутренним управлением: вопросами приема на работу и увольнения, ведения дисциплинарной практики, премирования, реализации социаль-

ных гарантий, обустройством занимаемых помещений, заключением хозяйственных договоров и т.п. Решения руководителя по внутренним вопросам бывают не менее значимыми, но эти решения уже не производны от функции возглавляемого им органа власти, они направлены на самообеспечение аппарата власти.

Процесс принятия должностным лицом решений может быть длительным или может происходить мимоходом. Во многом этот процесс зависит и от того, насколько труден вопрос, необходимо ли руководителю самому формулировать принятое решение либо он может поручить подготовить проект решения одному из подчиненных, а сам впоследствии лишь одобрить или не одобрить его.

Необходимо отметить, что ввиду чрезвычайно широкого спектра вопросов, входящих в компетенцию современного руководителя, он не может считаться профессионалом в каждом из них, особенно — во второстепенных, непрофильных по имеющейся специальности делах. Так, руководитель территориального налогового органа, например, не является специалистом в области противопожарной безопасности, организации государственных закупок, ведения воинского учета работников, санитарно-эпидемиологических правил, обслуживания имеющейся техники и т.п. Но современному руководителю и не обязательно все это досконально знать, он в первую очередь должен организовывать деятельность подчиненного коллектива. А назначен он на должность потому, что может выполнять свою главную функцию — разбираться в хитросплетениях налогового законодательства, верно реагировать на налоговые правонарушения.

Федеральное законодательство признает профессионализм в качестве одного из главных качеств государственного служащего (п. 1 и 2 ст. 10 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации»³). К муниципальному служащему единых

¹ Борков В. Н. Отграничение халатности от умышленных должностных преступлений // Современное право. 2014. № 10. С. 105–109.

² Здесь и далее в статье под компетенцией будем понимать значение, приведенное в толковых словарях: это круг вопросов, явлений, в которых данное лицо обладает авторитетностью, познанием, опытом (см.: Толковый словарь русского языка / под ред. Д. Н. Ушакова. М.: Гос. ин-т «Сов. энцикл.»; ОГИЗ; Гос. изд-во иностр. и нац. слов., 1935–1940).

³ Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации» // Рос. газ. 2003. 31 мая.

требований по квалификации не установлено, в каждой местности они свои и устанавливаются муниципальными правовыми актами. Однако принцип профессионализма проявляется и здесь: для муниципальных служащих также разрабатываются квалификационные требования к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки⁴.

Бесспорно, что профессиональным качеством любого руководителя в системе государственной (муниципальной) службы является высокий уровень знаний в области государственного (муниципального) управления, а также квалификация по направлению деятельности возглавляемого учреждения.

Признание профессионализма может быть объективным (признание другими коллегами и обществом способности лица достигать нужного результата, умения выбирать наиболее оправданные пути и способы его достижения) и субъективным (уверенность в своих профессиональных способностях)⁵.

В ситуациях, когда необходимо принимать решения в сферах, в которых руководитель не является специалистом, большую часть подготовительной работы осуществляют подчиненные руководителя, чья сфера деятельности и квалификация наиболее близки к рассматриваемому вопросу. Именно они проводят анализ касающейся будущего решения информации, согласование, расчеты, подготовку проекта решения. Но подписывать представленный подчиненными документ, содержащий итоговое решение вопроса, приходится самому руководителю, поскольку только он вправе принимать решения от имени органа власти, только он вправе подписывать некоторые служебные документы, только с его подписью такие документы приобретают силу и способность порождать права и обязанности для третьих лиц.

Таким образом, приходим к первому *промежуточному выводу*. Возможны ситуации, когда имеет место несовпадение сфер деятельности, в которых:

- а) данный управленец компетентен и разбирается в силу своих знаний и навыков, имеющейся квалификации, опыта работы;
- б) данному управленцу необходимо принимать решения и нести за них юридическую ответственность.

Поясним данное противоречие на примере военного руководителя (но будем иметь в виду, что сходная ситуация существует и в учреждениях здравоохранения, образования, органах муниципальной власти и др.). Здесь и далее в статье для лучшей иллюстрации управленческого решения будем рассматривать процесс приема руководителем органа власти произведенных контрагентом по договору работ по строительству и монтажу, имея в виду, что данный руководитель не является специалистом в вопросах строительства и ремонта.

Рассмотрим довольно типичную ситуацию необходимости принятия решения за пределами компетентности.

Пусть командиру воинской части по его заявке поступило финансирование на ремонт находящихся на балансе казарм. Командир поручил своему заместителю по тылу организовать работы по проведению конкурсных процедур для определения подрядчика в соответствии с установленной законодательством процедурой⁶. С победившей организацией был заключен договор подряда, а по завершении ремонта ей были оплачены работы по договору (несколько миллионов рублей). Вскоре после этого в воинскую часть прибыла группа ревизоров, которая выявила, что часть определенных в договоре скрытых работ были не выполнены, в некоторых случаях были использованы некачественные и (или) дешевые строительные материалы, неправильно применены повышающие коэффициенты для оплаты работ. В итоге ревизоры пришли к выводу, что воинская часть переплатила контрагенту излишние суммы в размере 3 млн руб., сумма переплаты является материальным ущербом.

Переплата бюджетных денежных средств, как установили ревизоры, произошла ввиду некачественно подготовленной конкурсной до-

⁴ Статья 9 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 27.10.2020) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Рос. газ. 2007. 7 марта.

⁵ Любимов А. П. Принципы правовой этики государственных служащих и других должностных лиц // Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2007. № 6. С. 11–15.

⁶ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 24.02.2021) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

кументации и некачественного приема выполненных подрядчиком работ. Поскольку ущерб в размере более 1,5 млн руб. является крупным в ракурсе уголовно-правовой характеристики ст. 293 УК РФ (халатность), то правоохранительные органы имеют основания возбудить по данному факту уголовное дело.

Конечно же, конкурсную документацию, в том числе договор подряда, и смету готовил не лично командир воинской части, а его подчиненные; именно они и заложили в расчеты неправильные повышающие коэффициенты и суммы оплаты.

Принимала выполненные подрядчиком работы комиссия из числа подчиненных командира воинской части. Именно на членов комиссии возлагалась непосредственная обязанность проверять объем и качество выполненных работ, именно они, а не командир воинской части должны были лично прибыть в отремонтированные помещения и оценить качество ремонта. Правда, члены комиссии тоже могут быть неспециалистами в строительных работах, но никто из них об этом не заявил, приказ о включении себя в состав комиссии никто из них не обжаловал.

Сам же руководитель военной организации поясняет, что он лично отремонтированные помещения не обходил, качество ремонта не проверял, т.к. был занят другими, не менее важными делами. Данный вопрос он доверил подчиненным, подчиненные и подписывали акты приемки выполненных работ. О недостатках в производстве ремонтных работ он не знал, т.к. в представленных ему на подпись актах приемки выполненных работ они не были отражены, его подчиненные их не выявили.

Вышеописанная ситуация скорее типовая, нежели исключение из правил; редко кто из руководителей публичных структур сам пытается досконально оценить выполненные строительные или монтажные работы.

Поскольку ущерб все же имеется, суды и следственные органы в изложенной ситуации могут усмотреть признаки нескольких преступлений, в зависимости от вины и направленности действий:

- ст. 293 УК РФ (халатность): когда у должностного лица не было цели обогатиться за счет контрагента или выслужиться перед

начальством, а документы он подписал по незнанию, лени, полагая, что вреда от его подписи не наступит;

- ст. 285 УК РФ (злоупотребление должностными полномочиями): у чиновника имеется цель обогатиться либо выслужиться перед руководством;
- ст. 286 УК РФ (превышение должностных полномочий): чиновник подписывает акты приемки выполненных работ с фальсифицированными данными, зная об этом, но не имея корыстного интереса.

Наряду с указанными преступлениями, могут иметь место служебный подлог (ст. 292 УК РФ) и получение взятки (ст. 290 УК РФ).

Поскольку целью статьи не является анализ и разграничение указанных составов преступлений, продемонстрируем лишь те опасные ситуации, в которых может оказаться почти каждый руководитель публичного органа власти. Приведем несколько примеров из материалов судебной практики, касающихся некачественной приемки должностными лицами выполненных работ.

Пример 1. Глава администрации сельского поселения В. А. О. заключил от имени администрации поселения контракты на проведение аварийных работ по восстановлению системы отопления жилых домов. Впоследствии В. А. О. подписал представленные подрядчиком акты о приемке выполненных работ, содержащие завышенную стоимость работ, чем причинил крупный ущерб бюджету. Фактически выполненные работы и их качество В. А. О. не проверял, хотя данная обязанность была на него возложена. В отношении В. А. О. было возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 293 УК РФ (халатность), которое далее было прекращено судом вследствие акта амнистии (по нереабилитирующим основаниям). Вместе с тем прекращение уголовного преследования не помогло В. А. О. избежать полной материальной ответственности в размере причиненного ущерба⁷.

Пример 2. Глава муниципального поселения А. Н. Афанасьев совершил подобное же деяние. Он также подписал акты приемки выполненных работ и справки о стоимости выполненных работ, содержащие не соответствующие действительности сведения, чем нанес бюджету края ущерб на сумму 11 373 288 руб. Первоначально

⁷ Апелляционное определение Мурманского областного суда от 05.05.2016 № 33-1383/2016 // URL: https://oblsud--mrm.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=525487&delo_id=5&new=5&text_number=1 (дата обращения: 25.05.2021).

его действия были квалифицированы по ч. 2 ст. 286 УК РФ (превышение должностных полномочий), но суд второй инстанции расценил попустительство по службе и отсутствие контроля за ходом ремонтных работ, подписание актов выполненных работ с завышенными данными об их объеме как преступную халатность (ч. 1 ст. 293 УК РФ). Интересно отметить, что доводы защиты об отсутствии у А. Н. Афанасьева специальных познаний в области строительства и о невозможности самостоятельно определять объем выполненных подрядчиком работ суд признал несостоятельными⁸.

Пример 3. Директор департамента мэрии г. Ярославля (являющегося юридическим лицом и имеющего право самостоятельно заключать контракты) Х. Ф. И. дал заведомо незаконные указания о подготовке и подписании актов о приемке выполненных работ, справки о стоимости выполненных работ и затрат на фактически не выполненные к тому моменту объемы работ по муниципальному контракту. Х. Ф. И. рассчитывал, что все предписанные контрактом работы контрагент выполнит позже. Однако фактически администрация Ярославля оплатила подрядчику невыполненные работы, что было квалифицировано как причинение ущерба. В отношении Х. Ф. И. было возбуждено уголовное дело и ему было предъявлено обвинение по ч. 1 ст. 286 УК РФ (превышение должностных полномочий). Впоследствии уголовное преследование чиновника было прекращено в связи с актом амнистии, но материальный ущерб с Х. Ф. И. был взыскан судом в полном размере⁹.

Скорее всего, если бы подобные действия в виде некачественной приемки выполненных контрагентами работ совершили руководители коммерческих структур, то никакого уголовного дела в их отношении не было бы возбуждено, т.к. для этого необходимо заявление от собственника имущества. А тот, во-первых, вряд ли заинтересован в уголовном деле, во-вторых, попытается решить данный вопрос с подряд-

чиком в претензионном либо судебном порядке, а не путем наказания своего же сотрудника. В государственных и муниципальных организациях такого рода уголовные дела могут возбуждаться правоохранительными органами самостоятельно, без чье-либо ходатайства, только на основании факта выявленного ущерба (переплаты контрагенту).

Главным обстоятельством, общим для всех вышеуказанных деяний, является то, что уголовная репрессия была направлена на чиновника, подписавшего документы, принявшего таким образом некачественно выполненные работы контрагента по гражданскому договору. Во всех описанных ситуациях должностные лица органов власти были обязаны проверять объем и качество выполненных услуг, но отнеслись к этой обязанности легкомысленно или небрежно. Тем более что обязанность по контролю за качеством выполнения работ по одному из хозяйственных договоров не являлась для них профильной, профессиональной в ракурсе обязанностей по замещаемой должности и требующейся для нее квалификации.

Из анализа требований к квалификации для замещения должностей руководителей в сфере государственной и муниципальной службы следует, что гораздо более нужным для них является высшее профессиональное образование и стаж работы по специальности или в управленческой должности¹⁰. Но уголовное преследование во всех приведенных примерах осуществлялось как раз за ненадлежащее исполнение непрофильной обязанности по приемке строительно-монтажных работ, вполне возможно — и за единичное ее неисполнение. Хотя свои основные профессиональные обязанности, которые занимают львиную долю служебной нагрузки, чиновник мог исполнять на высочайшем уровне.

Вполне предсказуемым представляется и тот факт, выявленный учеными-криминологами, что «должностные преступники» в подавляющем большинстве случаев свою вину в совер-

⁸ Апелляционное определение Пермского краевого суда от 15.09.2016 № 22-5644 // URL: https://oblsud-perm.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=3670428&delo_id=4&new=4&text_number=1 (дата обращения: 25.05.2021).

⁹ Апелляционное определение Ярославского областного суда от 21.08.2015 № 33-4677/2015 // URL: https://oblsud-jrs.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=3285735&delo_id=5&new=5&text_number=1 (дата обращения: 25.05.2021).

¹⁰ Такие требования установлены, например, для должности директора (управляющего) предприятия Квалификационным справочником должностей руководителей, специалистов и других служащих, утв. постановлением Минтруда России от 28.08.1998 № 37 (ред. от 27.03.2018).

шении преступлений по ст. 285 и 286 УК РФ не признают¹¹.

Может ли руководитель делегировать эту обязанность своим подчиненным и тем самым уйти от ответственности за возможные нарушения? При грамотном подходе может, но не во всех случаях.

Следует различать ответственность за подпись служебных документов (за это отвечает обычно руководитель) и ответственность за их подготовку, оформление и проверку достоверности содержащихся в них сведений (отвечает технический исполнитель).

Свое видение приемки строительных и монтажных работ предложил Союз инженеров-сметчиков России. В разработанном им разъяснении «О полномочиях должностных лиц по подписанию первичных учетных документов»¹² сказано, что выдача руководителем организации доверенности иному лицу (в том числе работнику своей организации) дает последнему право подписи актов приемки выполненных работ. Без доверенности от имени организации-заказчика документы может подписывать лишь ее руководитель. Только доверенность согласно ст. 185 ГК РФ (а не локальные акты организации, необязательные для сторонних лиц) является надлежащим доказательством полномочий представителя в отношениях с третьими лицами (в том числе с подрядными организациями).

Таким образом, если руководитель выдаст доверенность своему подчиненному, то именно подчиненный будет отвечать и за взаимоотношения с контрагентом, и за качество приемки выполненных работ. Делегирование полномочий означает и делегирование ответственности за принятые решения.

Однако из данного правила есть исключения. Если полномочия делегированы подчиненному, который исходя из примечания к ст. 285 УК РФ не отнесен к должностным лицам¹³, или если его полномочия не оформлены в установ-

ленном порядке, то ответственность за деятельность подчиненного и принятые им решения несет руководитель. Объективная сторона преступления будет выражаться в отсутствии надлежащего контроля за деятельностью подчиненного.

Другое дело, что иногда руководитель государственной или муниципальной организации, сам действуя по доверенности от вышестоящего органа власти, не вправе передоверять свои полномочия. Описанная ситуация широко распространена в военных организациях. Показательны в этом отношении нормы Руководства по войсковому (корабельному) хозяйству в Вооруженных Силах Российской Федерации¹⁴. Согласно п. 151–153 указанного правового акта копия государственного контракта в 10-дневный срок после подписания доводится заказчиком до получателей (соединений, воинских частей), для которых будут поставляться товары, выполняться работы и оказываться услуги. После получения копии государственного контракта командир соединения (воинской части), в интересах которой заключается контракт, издает приказ о создании комиссии. Названное Руководство не разъясняет, для каких целей создается комиссия, но на практике на нее и возлагается обязанность по взаимодействию с контрагентами и приемке выполненных работ.

Комментируя нормы данного Руководства, ученые указывали, что одновременно с копией контракта командиру соединения (воинской части) должна направляться и доверенность с указанием полномочий заказчика¹⁵.

Анализ приведенных норм позволяет прийти к выводу, что, даже не разрабатывая конкурсную документацию и не заключая контракт (его заключил вышестоящий орган управления), воинский начальник должен своими силами организовать прием выполненных подрядчиком работ и нести ответственность за возможные недостатки работ после приемки.

¹¹ Смирных Д. А. Криминологическая характеристика лиц, злоупотребляющих должностными полномочиями и превышающих должностные полномочия // Проблемы экономики и юридической практики. 2018. № 3. С. 279–283.

¹² URL: <https://rfsistema.ru/?p=7441> (дата обращения: 21.05.2021).

¹³ Должностными лицами в рамках гл. 30 УК РФ признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции.

¹⁴ Утверждено приказом Минобороны России от 03.06.2014 № 333 (Рос. газ. 2014. 31 дек).

¹⁵ Сорокин А. В., Корякин В. М. Аутсорсинг и некоторые вопросы его регулирования в новом Руководстве по войсковому (корабельному) хозяйству // Право в Вооруженных Силах. 2015. № 3. С. 67–72.

Следует отметить, что зачастую многие руководители органов власти идут по самому простому пути и делегируют свои полномочия по приему выполненных работ подчиненным на основании своих же приказов, не утруждая себя выдачей доверенности. Некоторые из них просто не знают тонкостей законодательства, некоторые аргументируют, что у них есть обязанность «распределять обязанности среди своих подчиненных»¹⁶.

Как было указано выше, делегирование полномочий подчиненным по взаимоотношению с контрагентами без оформления доверенности не вполне соответствует Гражданскому кодексу РФ во взаимоотношениях с контрагентами, однако все равно налагает на подчиненного сотрудника обязанности. Верховный Суд РФ по данному вопросу разъяснил следующее: «Исполнение функций должностного лица по специальному полномочию означает, что лицо осуществляет функции представителя власти, исполняет организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции, возложенные на него в том числе приказом или распоряжением вышестоящего должностного лица либо правомочным на то органом или должностным лицом»¹⁷.

Таким образом, у каждой ошибки есть имя и фамилия. Делегирование полномочий освобождает от ответственности самого руководителя и ставит под удар подчиненного, на которого возложили дополнительную обязанность, во исполнение которой он подписывает документы вместо начальника.

Так, в одном из судебных дел вина за возникший ущерб при некачественном выполнении ремонтных работ была возложена судом на заместителя директора департамента области, которому сам директор предоставил такие полномочия на основании своего же приказа¹⁸.

Виновным определяется тот человек, который поставил свою подпись в документах, предварительно досконально не проверив полноту и качество выполненных работ. А проблема видится в том, обладал ли данный человек необходимой *компетентностью* для проведения проверки, мог ли он объективно установить качество выполнения услуг по хозяйственным договорам?

Хорошо, когда должностное лицо обладает компетентностью, т.е. имеет необходимый уровень образования, знаний, опыта, навыков, располагает временем для выполнения функции по приему выполненных работ. Но ведь так бывает далеко не всегда.

Во-первых, не всегда характер договорных обязательств совпадает с уровнем знаний и навыков принимающего работы чиновника. Специалиста в данной сфере в штате органа власти может просто не быть, а выполнять данную обязанность кто-то должен. Например, не во всех военных организациях имеются штатные должности специалистов в строительстве, инженеров-сметчиков, способных грамотно подготовить конкурсную документацию и выявить все нарушения контрагента в ходе исполнения контракта. Более того, в ходе административной реформы широко применялся лозунг об избавлении органов власти от непрофильных функций и о сокращении в связи с этим непрофильных специалистов из штатов органов власти. В подавляющем большинстве воинских частей Вооруженных Сил РФ, например, должности специалистов квартирно-эксплуатационной службы в 2009–2012 гг. были сначала переведены из разряда военнослужащих в должности гражданского персонала, а потом и вовсе сокращены¹⁹. Напомним, что в результате проводимых бывшим министром обороны РФ Анатолием Сердюковым реформ максимальное количество функций, не связанных непосред-

¹⁶ Так, в соответствии со ст. 83 Устава внутренней службы ВС РФ (утвержден Указом Президента РФ от 10.11.2007 № 1495) любой воинский командир (начальник) обязан умело распределять обязанности между своими подчиненными. Подобные же требования существуют в должностных инструкциях многих государственных и муниципальных руководителей.

¹⁷ П. 6 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 № 19 (ред. от 11.06.2020) «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // Рос. газ. 2009. 30 окт.

¹⁸ Апелляционное определение Московского городского суда от 24.08.2018 по делу № 33-37051/2018 // URL: <https://mos-gorsud.ru/mgs/services/cases/appeal-civil/details/9be6064a-d337-45cc-998b-3498572d7642?caseNumber=33-37051> (дата обращения: 25.05.2021).

¹⁹ См.: Глухов Е. А., Епихин И. А. Переход на новый способ комплектования юридической службы Вооруженных Сил Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах. 2010. № 3. С. 82–88.

ственно с обороной страны, были переданы по системе аутсорсинга гражданским организациям. Это позволило освободить более 65 тыс. военнослужащих и лиц гражданского персонала от выполнения несвойственных им функций²⁰.

Согласно ст. 55.5-1 Градостроительного кодекса РФ подписание акта приемки объекта капитального строительства должно входить в обязанности не любого сотрудника, а именно специалиста по организации строительства, а сведения о данных специалиста включаются в специальный реестр. В штатах подавляющего большинства военных организаций таких специалистов нет. Они бывают нужны не постоянно, а разово, от случая к случаю, однако отсутствие такого специалиста в нужный момент сулит большие проблемы руководителю.

Интересно отметить, что в материалах следственной практики также находит отражение эта тенденция, но и она не спасает от необходимости принимать решения и нести за них ответственность. Так, в одном из уголовных дел указывается, что «организация-заказчик не обладала необходимым кадровым составом для приемки всех видов работ во всех учреждениях в срок, установленный контрактом»²¹.

Взаимодействовать с контрагентами органам власти приходится вне зависимости от наличия в штате специалистов, способных качественно выполнить соответствующие задачи. И кто-то из служащих (будь то сам руководитель или его подчиненный) просто вынужден будет этим заниматься. При этом шансы, что он качественно выполнит все возложенные в связи с этим обязанности, чрезвычайно малы (например, вряд ли кто из неподготовленных читателей сможет пояснить, как правильно принимаются скрытые строительные работы).

Во-вторых, на время приемки выполненных работ принимающий их служащий не освобождается от обязанностей по штатной должности, не осуществляется ему и доплата за исполнение дополнительных обязанностей. Словом, интенсивность его труда повышается, а вознаграждение за труд — нет, что вряд ли способствует его заинтересованности в данной работе.

В-третьих, как правило, никто из руководства органа власти не спрашивает конкретного чиновника, хочет ли он заниматься приемкой выполненных работ. Начальник просто назначает подчиненного ответственным за данное направление деятельности — за взаимодействие с контрагентом по договору, приемку выполненных работ. Однако по общему правилу трудовая функция работника не подлежит изменению без письменного согласия этого работника (ст. 57 и 74 Трудового кодекса РФ). Получается, что если работник (например, руководитель подразделения организации, которое дислоцируется в ремонтируемом здании) не согласен на вменение ему в обязанность приемки выполненных строительных работ, то и принудить его к выполнению данной функции де-юре нельзя.

Авторы статьи не ставят целью выявление единственного должностного лица, на ком лежит обязанность по взаимодействию с контрагентами и оценке выполнения договорных обязательств. Наоборот, по мнению авторов, проблема гораздо глубже и заключается в том, что и у должностных лиц (и у начальника, и у подчиненного) нет необходимых знаний и навыков для осуществления вышеуказанной деятельности, а ответственность за нарушение несвойственной обязанности вполне реальна. Виновным всегда будет тот, кто подписал документы без указания недостатков, независимо от того, сам он их готовил или доверился подчиненным.

На приведенных выше примерах судебной практики авторы хотели показать тенденцию: нередки случаи, когда на руководителя публичного органа власти или его подчиненного сотрудника возлагается обязанность, которую тот в силу своей квалификации просто не может качественно исполнить²².

Сложившееся положение возможно ввиду двух главных причин:

А. Из-за неконкретных, обтекаемых, размытых формулировок обязанностей руководителей органов власти.

Поясним на примере воинского начальника. Любой руководитель военной организации,

²⁰ Выступление Министра обороны РФ генерала армии С. К. Шойгу на коллегии Минобороны России 19 августа 2014 г. // URL: <http://sc.mil.ru/social/culture/more.htm?id=11979352@egNews> (дата обращения: 25.05.2021).

²¹ На четырех высокопоставленных чиновников здравоохранения завели уголовное дело // Аргументы и факты (Самара). 2021. 2 марта.

²² Глухов Е. А. Право на труд или обязанность трудиться? // Право в Вооруженных Силах. 2009. № 5. С. 38–43.

например, обязан поддерживать в исправном состоянии закрепленное имущество, организовывать войсковое хозяйство, обеспечивать законное и экономное использование материальных и денежных средств (ст. 82, 93 Устава внутренней службы ВС РФ). Как видим, в Уставе нет прямой обязанности командира лично принимать выполненные сторонней организацией ремонтные работы, но такая обязанность следует из системного толкования всех обязанностей командира. Тем более что на командира возложена персональная ответственность за все стороны жизни и деятельности воинской части, подразделения и каждого военнослужащего (ст. 33 Устава внутренней службы ВС РФ).

Б. Из-за небрежного, легкомысленного отношения должностных лиц к выполнению данной обязанности и нежелания предвидеть негативные последствия своих действий.

Если не принимать в расчет возможность получения чиновником личной выгоды (коррупционные бонусы или желание выслужиться), то следует сделать вывод, что противоправные деяния, связанные с подписанием документов о приемке работ, он совершает без злого умысла, по легкомыслию либо небрежности. Предположим, что большая часть таких должностных лиц просто не связывают свою подпись с возможностью ущерба бюджету и перспективой уголовного преследования. Ведь, по мнению такого чиновника, если ущерб образовался в результате некачественной работы контрагента, то именно он и виновен, именно он и должен его возмещать, именно его и надо привлекать к ответственности за мошенничество. Но если даже на сотрудников организации-контрагента и будет возбуждено уголовное дело по ст. 159 УК РФ (мошенничество), представляется затруднительным доказать именно намеренный характер ими обмана заказчика, введение его в заблуждение сознательно в целях получения прибыли. Признаки преступления, предусмотренного ст. 159 УК РФ, присутствуют «в случаях, когда лицо получает чужое имущество или приобретает право на него, не намереваясь при этом исполнять обязательства... О наличии такого умысла могут свидетельствовать, в частности, заведомое отсутствие у лица реальной возможности исполнить обязательство в соответствии с условиями договора»²³.

Поэтому правоохранителям гораздо проще провести все следственные мероприятия и привлечь к ответственности (уголовной и материальной) самих должностных лиц органов власти, невзирая на заявленные в суды иски о взыскании ущерба с контрагентов и возможные уголовные дела в отношении сотрудников организаций-контрагентов по ст. 159 УК РФ. Наличие ущерба правоохранителями определяется на момент оплаты бюджетных средств за некачественно выполненные работы и уже само по себе рассматривается как причина для уголовного преследования. Общественная опасность деяния определяется на момент возникновения ущерба, т.е. на момент перевода денежных средств за некачественно оказанные услуги (выполненные работы, поставленные товары). Последующая же попытка взыскания денежных средств с контрагента либо возложение на него обязанности устранить брак в работе расценивается правоохранителями лишь как смягчающее обстоятельство, а не как устраняющее преступность деяния чиновника. И самое главное, даже заблуждение, доверие, небрежность или легкомыслие должностного лица вписываются в признаки субъективной стороны такого преступления, как халатность (ст. 293 УК РФ).

Подводя итог, авторы приходят к следующему **выводам**:

1. Руководители государственных и муниципальных учреждений подвержены гораздо большим рискам привлечения к ответственности при взаимодействии с контрагентами на стадии приемки выполненных работ (оказания услуг, поставки продукции), нежели руководители в коммерческой сфере.

2. Характер деятельности руководителей публичных органов власти зачастую не позволяет им компетентно и качественно выполнять обязанности, связанные с приемкой выполненных контрагентами работ. Поэтому данные руководители вынуждены идти на риск, подписывая документы самостоятельно, либо делегировать такого рода обязанности подчиненным. В обоих случаях существует вероятность возникновения ущерба и привлечения подписавших документы должностных лиц к ответственности. Угроза наказания, причем довольно серьезного, создает нервную обстановку в органе власти, не способствует оставлению

²³ П. 4 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 30.11.2017 № 48 «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате» // Рос. газ. 2017. 11 дек.

на государственной и муниципальной службе профессионалов, подрывает престиж службы.

3. Выходом из сложившейся ситуации, полагаем, было бы привлечение должностными лицами органов публичной власти для приемки выполненных контрагентами работ компетентных специалистов на условиях аутсорсинга, т.е. на основании хозяйственного договора. Естественно, что для этих целей необходимо заранее планировать бюджетные средства. Тем самым это позволит должностным лицам фокусировать свое внимание на основной деятельности органа власти, снизит риски ущерба бюджету и наказаний лиц за те вопросы, в которых они не обладают необходимой компетентностью.

Участие третьих лиц (негосударственных организаций) в обеспечении государственных закупок разрешает Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»²⁴. В соответствии со ст. 40 указанного нормативного акта заказчик может привлечь к осуществлению закупок специализированную организацию для выполнения отдельных функций. К такого рода функциям относятся: определение поставщика, разработка документации о закупке, размещение в единой информаци-

онной системе и на электронной площадке информации и электронных документов и т.д. Статья 41 Закона «О контрактной системе...» разрешает заказчику привлекать экспертов или экспертные организации, которые обладают специальными познаниями, опытом, квалификацией в области предмета осуществляемой закупки или выполненных работ.

Следует обратить внимание на отличие деятельности привлекаемого к приемке товаров и работ эксперта от осуществления должностным лицом организационно-распорядительных полномочий. Подписанное экспертом заключение не порождает для контрагентов каких-либо юридических прав и обязанностей. В части 7 ст. 94 Закона «О контрактной системе...» разъясняется, что в случае привлечения заказчиком экспертов при принятии решения о приемке или об отказе в приемке результатов отдельного этапа исполнения контракта либо поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги приемочная комиссия должна учитывать отраженные в заключении по результатам указанной экспертизы предложения экспертов. Таким образом, заключение эксперта способно выступить в качестве одного из аргументов, а если вопрос будет рассматриваться в суде, то и доказательством при обосновании заказчиком своей позиции.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Борков В. Н. Отграничение халатности от умышленных должностных преступлений // Современное право. — 2014. — № 10. — С. 105–109.
2. Глухов Е. А., Епихин И. А. Переход на новый способ комплектования юридической службы Вооруженных Сил Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах. — 2010. — № 3. — С. 82–88.
3. Глухов Е. А. Право на труд или обязанность трудиться? // Право в Вооруженных Силах. — 2009. — № 5. — С. 38–43.
4. Любимов А. П. Принципы правовой этики государственных служащих и других должностных лиц // Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. — 2007. — № 6. — С. 11–15.
5. Смирных Д. А. Криминологическая характеристика лиц, злоупотребляющих должностными полномочиями и превышающих должностные полномочия // Проблемы экономики и юридической практики. — 2018. — № 3. — С. 279–283.
6. Сорокин А. В., Корякин В. М. Аутсорсинг и некоторые вопросы его регулирования в новом Руководстве по войсковому (корабельному) хозяйству // Право в Вооруженных Силах. — 2015. — № 3. — С. 67–72.

Материал поступил в редакцию 3 июня 2021 г.

²⁴ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 30.04.2021) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Рос. газ. 2013. 12 апр.

REFERENCES

1. Borkov VN. Otgranichenie khalatnosti ot umyshlennykh dolzhnostnykh prestupleniy [Delimitation of Negligence from Other Malfeasance in Office]. *Sovremennoe pravo*. 2014;10:105-109. (In Russ.)
2. Glukhov EA, Epikhin IA. Perekhod na novyy sposob komplektovaniya yuridicheskoy sluzhby vooruzhennykh sil Rossiyskoy Federatsii [Transition to a new method of staffing the legal service of the Armed Forces of the Russian Federation]. *Law in the Armed Forces*. 2010;3:82-88. (In Russ.)
3. Glukhov EA. Pravo na trud ili obyazannost truditsya? [The right to work or the obligation to work?]. *Law in the Armed Forces*. 2009;3:38-43. (In Russ.)
4. Lyubimov AP. Printsipy pravovoy etiki gosudarstvennykh sluzhashchikh i drugikh dolzhnostnykh lits [Principles of legal ethics of civil servants and other officials]. *The Representative Power — 21st Century: Legislation, Comments, Problems*. 2007;6:11-15. (In Russ.)
5. Smirnykh DA. Kriminologicheskaya kharakteristika lits, zloupotreblyayushchikh dolzhnostnymi polnomochiyami i prevyshayushchikh dolzhnostnye polnomochiya [Criminological characteristics of persons, abuse of official powers and excess of official powers]. *Problems of Economics and Legal Practice*. 2018;3:279-283. (In Russ.)
6. Sorokin AV, Koryakin VM. Outsorsing i nekotorye voprosy ego regulirovaniya v novom rukovodstve po voyskovomu (korabelnomu) khozyaystvu [Outsourcing and some issues of its regulation in the new Guide to the military (ship) economy]. *Law in the Armed Forces*. 2015;3:67-72. (In Russ.)