

УДК 34  
ББК 67.75

## ПОНЯТИЕ ПУБЛИЧНОЙ ЗАКУПКИ: УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

*В. А. Полтарыхин*

*Главное Управление МВД РФ по Алтайскому краю (Барнаул, Россия)*

*ORCID – 0000-0002-9015-1296*

В статье рассмотрены теоретико-прикладные вопросы определения категории «публичная закупка». В действующем российском законодательстве легальное определение рассматриваемой дефиниции не закреплено. В большинстве нормативных актов для обозначения публичных закупок применяются такие понятия, как «закупки для государственных и муниципальных нужд», «государственные закупки», «государственные и муниципальные контракты» и т.д. В работе автор отмечает, что охранительное законодательство в данной части, носящее бланкетный характер, также характеризуется полемичностью категориального аппарата норм, в которых установлена ответственность за различные нарушения и злоупотребления в системе закупок. Разнообразие в походах к определению фактически тождественных понятий приводит к объективным трудностям в правоприменительной практике, что требует самостоятельного научного осмысления и теоретически обоснованных предложений по унификации понятийного аппарата различных отраслей права. Указанное соответствует правовому принципу системности как одному из фундаментальных положений российской правовой системы. Проведенный автором анализ правовой доктрины позволил сформировать универсальное определение понятия «публичная закупка», которое может быть использовано, как минимум, в уголовном законодательстве для формирования единых подходов к установлению ответственности за уголовно-наказуемое противоправное поведение при осуществлении закупок, проводимых за счет государственного и муниципального бюджетов. Прикладное значение проведенного исследования обусловлено возможностью рецепции разработанных положений при формулировании уголовного закона, в том числе в рамках концептуального подхода к формированию модели единого служебного преступления.

**Ключевые слова:** государственные закупки, государственные и муниципальные нужды, коррупционные преступления, уголовная ответственность, публичная закупка.

## THE CONCEPT OF PUBLIC PROCUREMENT: CRIMINAL LAW ASPECT

*V. A. Poltarykhin*

*Main Directorate of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation for the Altai Territory*

*(Barnaul, Russia) ORCID – 0000-0002-9015-1296*

The article considers theoretical and applied issues of defining the category of «public procurement». In the current Russian legislation, the legal definition of the definition under consideration is not fixed. In most regulatory acts, such concepts as «procurement for state and municipal needs», «government procurement», «state and municipal contracts», etc. are used to designate public procurement. In the work, the author notes that the protective legislation in this part, which is of a blanket nature, is also characterized by the polemic nature of the categorical apparatus of the norms that establish responsibility for various violations and abuses in the procurement system. The diversity of approaches to the definition of virtually identical concepts leads to objective difficulties in law enforcement practice, which requires independent scientific understanding and theoretically substantiated proposals for the unification of the conceptual apparatus of various branches of law. This corresponds to the legal principle of consistency as one of the fundamental provisions of the Russian legal system. The author's analysis of the legal doctrine allowed to formulate a universal definition — public procurement — which can be used, at a minimum, in criminal legislation to form uniform approaches to establishing liability for criminally punishable unlawful behavior in the implementation of purchases made at

the expense of the state and municipal budgets. The applied significance of the study is due to the possibility of receiving the developed provisions when formulating a criminal law, including within the framework of a conceptual approach to the formation of a model of a single official crime.

**Keywords:** government procurement, state and municipal needs, corruption crimes, criminal liability, public procurement.

**Doi:** [https://doi.org/10.14258/ralj\(2024\)4.11](https://doi.org/10.14258/ralj(2024)4.11)

**Т**ема уголовно-правового противодействия противоправному поведению при осуществлении государственных и муниципальных закупок в последние годы приобретает особую актуальность, что обусловлено рядом самостоятельных экономических, политических и правовых факторов. К экономическим факторам относится существенное увеличение государственных расходов, осуществляемых посредством соответствующих закупок. Так, в 2023 г. консолидированные затраты на заключение контрактов для государственных и муниципальных нужд составили более 12 трлн руб. [1]. Политические факторы вполне очевидны и детерминированы необходимостью обеспечения обороноспособности государства в условиях проведения специальной военной операции, а также в связи с присоединением к РФ новых регионов. Правовые факторы обусловлены экономическими и политическими и проявляются в значительном количестве нового нормативного материала, целью которого является систематизация, регулирование и повышенная охрана бюджетных расходов в условиях беспрецедентных экономических санкций и повышенных геополитических рисков.

Изложенное обуславливает необходимость поиска оптимальных правовых моделей, направленных на упорядочивание и эффективную охрану общественных отношений, возникающих в связи с расходованием государственных финансов. Первым этапом подобного поиска следует признать формирование универсального категориального аппарата, обеспечивающего достоверность как научного дискурса, так и эффективность законодательства.

В настоящее время в российском законодательстве отмечается значительная вариативность категориального аппарата, применяемого как при регулировании, так и при охране сферы государственных и муниципальных закупок. Наиболее часто используются следующие термины: государственные и муниципальные закупки, государственный контракт, муниципальный контракт, государственный контракт в сфере государственного оборонного заказа, договор, необходимый для выполнения государственного оборонного заказа, использование бюджетных средств.

В соответствии с п. 3 ст. 3 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (закупка товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд — совокупность действий, осуществляемых в установленном настоящим Федеральным законом порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд. Закупка начинается с определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершается исполнением обязательств сторонами контракта. В случае, если в соответствии с настоящим Федеральным законом не предусмотрено размещение извещения об осуществлении закупки или направление приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), закупка начинается с заключения контракта и завершается исполнением обязательств сторонами контракта.

В научной литературе приводятся следующие определения закупок:

- закупка товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд — совокупность действий, осуществляемых в установленном законом порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд. Непосредственно процедура закупки начинается с определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и заканчивается исполнением сторонами своих обязательств по контракту [2, с. 13]. Приведенное определение соответствует нормативной категории «закупка»;
- государственные закупки — это совокупность различных функций и действий, которые ориентированы на повышение централизованной управляемости, уменьшение расходов государственного бюджета, контроль над материальными потоками и обеспечение нужд государственных учреждений [3, с. 533]. Приведенное определение имеет важное значение для настоящего исследования, так как раскрывает сущность понятия государственных закупок, акцентируя внимание на том, что государственные закупки направлены на экономию

государственного бюджета, что детерминирует общественную опасность и модель уголовно-правовой охраны отношений в сфере государственных и/или муниципальных закупок;

- регулирование отношений экономических субъектов, осуществляющих возложенные на них законодательно действия и функции, направленные на достижение поставленных целей осуществления закупок [4, с. 324]. В данном определении акцент сделан на правовую составляющую государственных и/или муниципальных закупок;
- с позиции механизма осуществления государственных закупок А. В. Снеткова дает такое определение государственных закупок: «это приобретение (покупка) товаров, работ или услуг для государственных нужд за счет бюджетных средств, не закупаемых с целью их дальнейшей перепродажи, где государство выступает в роли покупателя» [5, с. 87].

Итак, используемое в российском законодательстве базовое понятие «государственные закупки», как справедливо указывается в юридической литературе, в первую очередь обозначает субъекта закупочной деятельности — государство (в широком смысле, включая все государственные и муниципальные органы), которое определяет условия, процедурные и правовые особенности закупок [6, с. 11]. Соответственно, в зависимости от уровня и степени важности целей приобретение товаров, работ, услуг для государственных (муниципальных) нужд может финансироваться из федерального, регионального или местного бюджета, или из соответствующих внебюджетных фондов. По своей социально-экономической сущности закупки на муниципальном уровне, наряду с федеральными и региональными закупками, направлены на решение общей задачи удовлетворения общественных потребностей, в связи с чем они осуществляются на общих принципах с государственными закупками.

В последние три года достаточно широко стал употребляться термин «публичные закупки», введению которого в научный оборот, раскрытию его сущности и содержательного наполнения посвящен ряд научных работ [7, с. 5]. Понятие «публичные закупки» в настоящее время не имеет юридического оформления. Под «публичными закупками» понимают открытые транспарентные государственные и муниципальные закупки, закупки предприятий и организаций государственного сектора экономики, закупки публичных юридических лиц (естественные монополии, инфраструктурные компании), так как цели закупочной деятельности публичных компаний позволяют включить данную категорию закупок в понятие «публичные закупки» [8, с. 25].

В литературе выделяются следующие *признаки закупок*, позволяющие отнести ее к категории публичной:

1) законодательно обеспеченная прозрачность закупок на этапах их планирования, определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и исполнения договоров за счет выполнения заказчиком регистрационных действий на официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок (далее по тексту — ЕИС);

2) направленность на достижение общественно значимых целей, по развитию конкуренции, поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства;

3) правовое регулирование строится в значительной степени на императивном методе, проявление которого выражается в функционировании разветвленной системы государственного контроля за осуществлением закупок и наличии административной ответственности за нарушения соответствующих норм [9, с. 235].

Такое проявление «публичности» в правовом регулировании одноименных закупок вполне можно считать оправданным. Нормативная основа публичных закупок служит совершенно отличным друг от друга целям:

а) с точки зрения государства публичные закупки направлены на прозрачный порядок траты государственных и муниципальных финансов, а также реализацию общественно значимых задач — от функционирования органов государственной власти и строительства социальных объектов до обеспечения образовательных и медицинских организаций необходимыми товарами;

б) для предпринимателей и других субъектов-участников закупок создана система, гармонично уравнивающая доступ каждого лица к конкурентным процедурам закупок, а также стимулирующая к развитию малого и среднего предпринимательства [10, с. 79].

Однако, как справедливо отмечается в юридической литературе, публичные закупки — закупки, проводимые публично, т. е. среди неопределенного круга потенциальных поставщиков, как правило, на специальных электронных площадках в сети Интернет. К публичным закупкам относятся не только государственные и муниципальные закупки, но и корпоративные закупки, осуществляе-

мые частными субъектами и иные публичные закупки, осуществляемые государственными и муниципальными предприятиями [11, с. 72].

В этой связи публичные закупки следует дифференцировать по критерию цели ее осуществления на осуществляемые в публичных целях (обеспечение государственных и муниципальных нужд, а также нужд государственных и муниципальных учреждений и предприятий, и организацией с долей участия государства более 50%) и частные, т. е. осуществляемые иными участниками гражданского оборота. При нарушениях, допускаемых в сфере публичных государственных закупок, во всяком случае негативному воздействию подвергаются государственные интересы, что обусловлено целью осуществления соответствующей закупки, что в свою очередь позволяет сделать относительно категоричный вывод о содержании непосредственного объекта преступления в сфере государственных и муниципальных закупок. Представляется, что непосредственный объект любого аналогичного преступления, в том числе тех деяний, ответственность за которые в настоящее время предусмотрена в главе 22 УК РФ, являются общественные отношения, возникающие в сфере государственного и муниципального управления, ограничивающиеся совокупностью действий, осуществляемых в установленном законом порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд.

Предлагаемый автором подход к дефинированию и дифференциации публичной закупки, понимаемой как закупки, проводимые публично, среди неопределенного круга потенциальных поставщиков, как правило, на специальных электронных площадках (сайтах) в сети Интернет в публичных интересах обеспечивает унификацию категориального аппарата, применяемого в различных структурных элементах уголовного закона. Сама публичная закупка для целей правового регулирования и правовой охраны может быть определена как универсальная юридическая конструкция [12, с. 33–37] и в дальнейшем положена в основу формирования самостоятельной главы УК РФ о служебных преступлениях [13, с. 25].

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Сводный аналитический отчет о результатах мониторинга закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц за 2023 год. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/legalacts/card/document-info.html?reestrNumber=0173100000193105202400004> (дата обращения: 07.11.2024).
2. Система государственных закупок: теоретический и практический аспекты : монография / Л. И. Юзвович, Н. Ю. Исакова, Ю. В. Истомина и др.; под ред. Л. И. Юзвович, Н. Ю. Исаковой. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2019. 233 с.
3. Линдерс М., Джонсон А., Флинн А. Управление закупками и поставками. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2007. 752 с.
4. Шмелева М. В. Концепция государственных (муниципальных) закупок в Российской Федерации 6 в 2 т. : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2022. 1134 с.
5. Галанов В. А., Гришина О. А., Шибаев С. Р. Логистика государственных закупок: учебно-методическое пособие. М. : ИНФРА-М, 2010. 245 с.
6. Смотрицкая И. И. Контрактная система закупок в контексте российских реформ // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2019. № 6. С. 9–25.
7. Смотрицкая И. И. Управление публичными закупками: новый этап институциональных реформ // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2019. № 3. С. 4–17.
8. Гандилов Т. М. К вопросу о публичных закупках для обеспечения государственных нужд // Вестник Московского университета МВД России. 2018. № 2. С. 24–27.
9. Лавров Ю. Б., Чекурда Е. А. Частноправовые начала законодательства о публичных закупках в Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2023. № 9. С. 234–359.
10. Кожевников В. В., Лавров Ю. Б. О соразмерности мер административной ответственности общественному вреду, причиняемому нарушениями законодательства о публичных закупках // Сибирское юридическое обозрение. 2017. № 14. С. 194–198.
11. Мураев К. Е. О публично-правовом характере правоотношений в сфере закупок // Вестник экономической безопасности. 2017. № 2.
12. Коренная А. А. Признаки и функции юридической конструкции при формировании теоретической модели уголовно-правовой охраны экономической деятельности // Юрислингвистика. 2023. № 30.
13. Есаков Г. А. К концепции единых служебных преступлений // Закон. 2022. № 4.