

Сфера закупок для государственных и муниципальных нужд как объект уголовно-правовой охраны

А. В. МОРОЗОВ – соискатель кафедры уголовного права, уголовного процесса и криминалистики Российского университета дружбы народов

Предпринятое в статье исследование направлено на уяснение особенностей развития относительно новых общественных отношений, возникающих при размещении заказов и выборе контрагентов, подтвердивших свою готовность на возмездной основе обеспечить органы государственной или муниципальной власти необходимыми материальными ценностями, выполнить работы или оказать услуги. Данная сфера в настоящее время вышла за пределы сугубо экономических отношений и не без оснований все чаще стала рассматриваться в качестве объекта коррупционных посягательств. Автором проведен анализ высказанных в научной литературе мнений относительно сущности сферы закупок для государственных и муниципальных нужд как одной из составляющих объекта уголовно-правовой охраны, изучены нормативные акты, регламентирующие порядок осуществления соответствующей деятельности. По результатам работы сформулированы выводы относительно сущности закупок для государственных и муниципальных нужд и предложено обоснование особенностей обеспечения охраны данных общественных отношений средствами уголовного закона.

Ключевые слова: закупки для государственных и муниципальных нужд; экономические преступления; коррупционные преступления; объект уголовно-правовой охраны; социальная значимость.

12.00.08 – Уголовное право и криминология, уголовно-исполнительное право.

Для цитирования: Морозов А. В. Сфера закупок для государственных и муниципальных нужд как объект уголовно-правовой охраны. *Ius publicum et privatum : сетевой научно-практический журнал частного и публичного права*, 2021, № 1 (11), с. 41–46. DOI 10.46741/2713-2811-2021-1-41-46.

The sphere of procurement for state and municipal needs as an object of criminal law protection

A. V. MOROZOV – degree-seeking applicant at the department of criminal law, criminal procedure and criminalistics, People's Friendship University of Russia

The presented research is aimed at clarifying specific features in the development of relatively new social relations that arise when placing orders and choosing counterparties who have confirmed their readiness to provide state or municipal authorities with the necessary material values, perform work or provide services on a reimbursable basis. This area has now gone beyond the plane of purely economic relations, and, for a reason, has increasingly begun to be considered as an object of corruption encroachments. In the course of the research, the analysis of opinions expressed in the scientific literature on the essence of the sphere of procurement for state and municipal needs as one of the components of the object of criminal law protection was carried out. Regulations governing the procedure for the implementation of these activities were studied, as well. Based on the results of the work, conclusions were formulated regarding the essence of procurement for state and municipal needs, and a substantiation of the features of ensuring the protection of these public relations by means of criminal law was proposed.

Key words: purchases for state and municipal needs; economic crimes; corruption crimes; object of criminal law protection; social significance.

12.00.08 – Criminal law and criminology, penal law.

For citation: Morozov A. V. The sphere of procurement for state and municipal needs as an object of criminal law protection. *Ius publicum et privatum : online scientific and practical journal of private and public law*, 2021, no. 1 (11), pp. 41–46. DOI 10.46741/2713-2811-2021-1-41-46.

В пояснительной записке к проекту федерального закона «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг» 2012 г. отмечалось, что целями контрактной системы закупок являются не только регулирование финансово-бюджетных отношений и обеспечение прозрачности всего цикла закупок от планирования до приемки конкретных результатов, но и предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере обеспечения государственных и муниципальных нужд. Данный подход сохранился и в итоговом тексте федерального закона № 44-ФЗ, где при описании предмета правового регулирования также обозначена цель предотвращения коррупции (ст. 1).

Исследователи также отмечают, что формирование контрактной системы публичных закупок позволило сформировать важнейший антикоррупционный институт, направленный на укрепление экономического партнерства государства и бизнеса¹. В Антикоррупционной хартии российского бизнеса неоднократно подчеркивается, что российский бизнес стремится взаимодействовать с органами государственной власти в рамках антикоррупционных принципов. То обстоятельство, что данная хартия включена в качестве приложения в методические рекомендации по противодействию коррупции, разработанные Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации, на наш взгляд, свидетельствует не только о значимости данного документа, но и о масштабности государственного управления в сфере антикоррупционной политики, охватывающего при наличии явно выраженного публичного интереса гражданские отношения.

Таким образом, можно отметить, что отношения, связанные с публичными закупками, отнесены к области государственной антикоррупционной политики, а средства обеспечения публичных закупок преследуют в том числе и цель противодействия коррупции. При этом обращает на себя внимание то, что нормы о посягательствах на отношения в процессе госзакупок содержатся в гл. 22 УК РФ, посвященной преступлениям в сфере экономической деятельности, хотя

данное решение законодателя представляется достаточно дискуссионным.

Исследование вопросов уголовно-правовой охраны общественных отношений в сфере публичных закупок активизировалось в России с 2010 г., а криминализация в 2018 г. ст. 200.4–200.6 УК РФ дала новый толчок научным разработкам в этой области. На монографическом уровне исследования уголовно-правовой охраны отношений в сфере публичных закупок (ст. 200.4–200.6 УК РФ) практически не представлены, а имеющиеся работы не отражают современного состояния данных общественных отношений или затрагивают вопросы смежного характера.

Новизна реализуемого нами подхода заключается в установлении характерных особенностей общественных отношений в сфере закупок для государственных или муниципальных нужд, которые не позволяют отождествлять их исключительно с охраняемыми уголовным законом экономическими отношениями – отношениями в сфере экономической деятельности.

Государственная антикоррупционная политика в Российской Федерации как таковая стала формироваться сравнительно недавно – с момента принятия Федерального закона Российской Федерации от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – ФЗ РФ № 273-ФЗ). Предпринимавшиеся до этого меры по противодействию коррупции не носили комплексного и последовательного характера, не отличались стратегическим планированием и воздействием на разные сферы общественных отношений в рамках различных направлений данного процесса: профилактики коррупции, борьбы с ней и минимизации и ликвидации ее последствий.

Широкий охват деятельности по противодействию коррупции закономерно затронул и финансово-бюджетные отношения. Исследователи отмечали, что проблематика российской экономики, выраженная в наличии бюджетного дефицита, стагнационных процессах, сложности контроля и недостаточной прозрачности, предопределила необходимость защиты бюджетных средств от противоправных действий и обозначила эту

задачу как приоритетную². В связи с этим не случайно законодатель среди основных направлений повышения эффективности противодействия коррупции (ст. 7 ФЗ РФ № 273-ФЗ) назвал обеспечение добросовестности, открытости и объективности при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для государственных или муниципальных нужд.

Лидерами в осуществлении публичных закупок являются государственные программы по развитию транспортной системы, культуры и спорта, а также такие области, как обеспечение общественного порядка и противодействия преступности, здравоохранение, образование, отношения которых отличаются повышенной коррупционностью³. Это указывает на наличие публичного интереса в охране данных отношений.

Подчеркивая значимость публичного интереса при государственном регулировании отношений в сфере публичных закупок, в том числе и в рамках установления уголовно-правовой ответственности, мы исходим из того, что по своей сути данные отношения проистекают из гражданско-правовых, строящихся на основе купли-продажи товаров и услуг. Такой вывод закономерен при оценке правовых основ публичных закупок. В частности, в ст. 2 ФЗ РФ № 44-ФЗ при перечислении нормативных правовых актов, формирующих законодательство в сфере закупок, сразу же после Конституции Российской Федерации следует Гражданский кодекс Российской Федерации.

Частноправовую природу публичных закупок отстаивают ряд цивилистов, объясняя термин «публичность» не в контексте интереса, а в рамках формы, когда закупки осуществляются публично, то есть открыто. Не вдаваясь в полемику по этому вопросу, отметим, что подобная трактовка понятия представляется нам семантически верной и соответствующей целям данной деятельности.

М. В. Шмелева указывает на то, что при публичных закупках возникают контрактные отношения, являющиеся, по сути, гражданско-правовыми, где одной из сторон выступает орган публичной власти. Свою позицию автор последовательно отстаивает, отмечая, в частности, необходимость соблюдения при проведении публичных закупок такого гражданско-правового принципа, как равноправие участников сделки⁴. Это в целом соотносится с позицией законодателя, который в ст. 3 ФЗ РФ № 44-ФЗ при определении понятий «контракт» и «государствен-

ный (муниципальный) контракт» указывает, что это форма гражданско-правового договора.

В целом соглашаясь с тем, что в основе публичных закупок лежат гражданско-правовые отношения, отметим, что нельзя игнорировать то обстоятельство, что данные закупки осуществляются для обеспечения государственных и муниципальных нужд. В действующем законодательстве отсутствует легальное определение данного термина, в то время как в ныне утратившем силу федеральном законе «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» такие нужды определялись как потребности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или муниципальных образований, а также государственных и муниципальных заказчиков, необходимые для обеспечения их функций и полномочий (ст. 3). Данный подход был воспринят и на научном уровне.

Например, М. В. Лалиева указывает, что государственные и муниципальные нужды представляют из себя общественно значимые потребности соответствующего публично-правового образования, регламентированные законом, которые способствуют удовлетворению интересов неопределенного круга лиц⁵. Следует согласиться, что потребности государства, субъектов Федерации и муниципальных образований способствуют удовлетворению интересов неопределенного круга лиц, что прямо проистекает из положения ст. 7 Конституции Российской Федерации, согласно которому политика государства направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. А полномочия Российской Федерации и ее субъектов, закрепленные в ст. 71–73 Конституции Российской Федерации, еще более подчеркивают публичный характер данных нужд, которые затрагивают всех без исключения жителей России. Вместе с тем, по нашему мнению, утверждение о том, что государственные и муниципальные нужды – это общественно значимые потребности, не совсем правильно отражает их сущность.

В этой связи интерес представляет позиция Л. М. Пахомовой, которая указывает, что необходимо отличать общественные потребности от государственных и муниципальных нужд. В первом случае общественная нужда характеризует потребность общества в товарах, работах и услугах, обеспечиваемых за счет средств бюджет-

ной системы Российской Федерации, что характерно для таких участников закупки, как Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования. При этом, по мнению Л. М. Пахомовой, государственные и муниципальные нужды представляют из себя потребность государственных и муниципальных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления их собственной деятельности⁶. Разделяя точку зрения о том, что необходимо разграничивать категории общественных, государственных и муниципальных потребностей, мы не согласны с тем, что государственные и муниципальные нужды представляют из себя узкие потребности государственных и муниципальных заказчиков.

Здесь нам хотелось бы обратить внимание на два аспекта. Во-первых, в ФЗ РФ № 44-ФЗ участниками контрактной системы не называются Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования, что, на наш взгляд, правильно, поскольку данные публично-правовые образования фактически не могут быть участниками национальных отношений и действуют через специально созданные и функционирующие от их имени органы, наделенные теми или иными присущими данным образованиям полномочиями.

Во-вторых, данные органы, имея определенную организационно-правовую форму, обременены необходимостью обеспечивать не только полномочия государства, его субъектов или муниципальных образований, но и свою собственную деятельность, направленную на реализацию данных полномочий. Сказанное позволяет выявить сложную природу государственных и муниципальных нужд, которая объединяет как потребности всего общества, так и потребности государства, его субъектов и муниципальных образований (в том числе связанные с обеспечением интересов общества), а также потребности органов, исполняющих полномочия государства, субъектов федерации, муниципальных образований (в том числе по обеспечению своей собственной деятельности). В целом данные потребности формируют публичный интерес.

Учитывая, что предлог «для», используемый в обороте «закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», указывает на цель, представляется, что целью публичных закупок является обеспечение определенных публичных интересов, которые охватывают

и интересы государства, и интересы общества.

В науке существуют разные подходы к пониманию характера публичного интереса, который рассматривается и как объективная категория, и как категория, требующая обязательного признания государством. Но в любом случае сущность публичного интереса сводится к благу неопределенного круга лиц. Наиболее емко, на наш взгляд, определил понятие «публичный интерес» В. М. Сырых, отметивший, что исследуемая категория представляет собой «взгляды общества, государства и личности о жизненно важных материальных или духовных благах, которые осознаются ими в качестве результата, конечного ориентира и направления развития общества как тотальной целостности»⁷. В данной дефиниции гармонично сочетаются современные идеи демократизма и гуманизма, в контексте которых государство рассматривается как институт, обеспечивающий интересы общества, а права и свободы личности как абстрактной категории имеют наивысшую ценность.

На необходимость охраны экономических отношений от посягательств в сфере публичных закупок как основополагающие социальные предпосылки криминализации ст. 200.4–200.6. УК РФ указывает и ряд исследователей, которые не без оснований отмечают разносторонность вреда, причиняемого экономическим отношениям нарушениями порядка публичных закупок: начиная от невозможности осуществления предпринимательской деятельности в условиях добросовестной конкуренции и заканчивая снижением инвестиционной привлекательности российской экономики в целом.

Так, Д. С. Назарова усматривает такие негативные последствия данных преступлений, как подрыв основ осуществления предпринимательской деятельности, дестабилизация функционирования социально-экономических институтов, формирование предпосылок дестабилизации экономической системы государства, повышение социальной напряженности в обществе⁸. В целом данные угрозы также посягают на отношения в сфере экономики, в том числе и на отношения, сопряженные с интересами службы в коммерческих организациях, в контексте дестабилизации функционирования социально-экономических отношений. При этом перспектива повышения социальной напряженности в обществе влияет на общественную безопасность и безопасность государства.

Е. В. Подшибякина также отмечает, что публичный интерес в сфере публичных закупок достаточно широк и охватывает помимо отношений государственной собственности конституционные права и свободы человека и гражданина и основы государственной политики⁹. Однако такая широкая трактовка публичного интереса, на наш взгляд, не позволяет определить уголовно-правовую природу деяний, посягающих на сферу публичных закупок.

Интерес представляет также позиция О. В. Синчурина, по мнению которого среди преступлений, посягающих на порядок осуществления публичных закупок, коррупционные деяния выделяются в отдельную группу и могут быть предусмотрены не только гл. 22, но и гл. 23 УК РФ (ст. 201–203), а также гл. 30 УК РФ (ст. 285, 285.4, 290–291)¹⁰.

Генеральная прокуратура России в целях статистического учета сформулировала признаки коррупционного преступления: 1) наличие соответствующих субъектов (соответствующих признакам, указанным в примечаниях к ст. 285 и 201 УК РФ); 2) наличие связи деяния со служебным положением субъекта, отступлением от его прямых прав и обязанностей; 3) наличие у субъекта корыстного мотива; 4) совершение преступления только с прямым умыслом. Признаки субъекта, перечисленные в ст. 200.4–200.6 УК РФ, не соответствуют признакам, отраженным в примечаниях к ст. 285 и 200.1 УК РФ, поэтому формально рассматриваемые преступления не могут оцениваться как коррупционные, хотя по сути своей, а также способу совершения во многом совпадают с ними.

По итогам можно заключить, что, во-первых, федеральная контрактная система в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд является элементом государственной финансово-бюджетной и антикоррупционной политики. Формируя основное направление деятельности по повышению эффективности противодействия коррупции, система публичных закупок в России предполагает

реализацию мероприятий в рамках трех основных направлений противодействия: профилактики коррупции, борьбы с ней и минимизации и ликвидации ее последствий. При этом ФЗ РФ № 44-ФЗ образует систему преимущественно профилактических мер противодействия преступности, предполагая при этом и другие меры, создавая общий механизм защиты системы публичных закупок от нарушений.

Во-вторых, система публичных закупок основывается на частноправовых отношениях, реализующих частноправовой интерес. Вместе с тем цель публичных закупок связана с удовлетворением государственных и муниципальных нужд, которые представляют из себя совокупность взаимосвязанных потребностей всего общества, государства, его субъектов и муниципальных образований, а также органов, исполняющих полномочия государства, субъектов Федерации, муниципальных образований, ориентированных на достижение эффективного функционирования финансово-бюджетной системы России, противодействие коррупции и рост национального благосостояния.

В-третьих, наличие публичного интереса в реализации публичных закупок предопределяет формирование механизма защиты связанных с ней отношений от неправомерного поведения в виде установления карательной ответственности, в том числе уголовной (посредством криминализации деяний, предусмотренных ст. 200.4–200.6 УК РФ).

Общественные отношения в сфере государственных закупок для государственных и муниципальных нужд являются разновидностью отношений, сложившихся в сфере экономической деятельности, однако одновременно эти же общественные отношения тесно связаны с обеспечением интересов государственной власти и службы в государственных или муниципальных органах и учреждениях. В этих условиях сфера госзакупок может рассматриваться в качестве самостоятельного объекта уголовно-правовой охраны.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Степанова Е. Е. Контрактная система в сфере закупок: опыт цивилистического исследования : моногр. СПб., 2018. С. 78.

² См.: Гладких В. И., Сухаренко А. Н. Минимизация коррупционных рисков в бюджетной сфере // Гос. власть и мест. самоуправление. 2016. № 12. С. 58.

³ См.: Маслакова Е. А. Криминологическая характеристика преступлений, совершаемых в сфере публичных закупок для муниципальных нужд // Муницип. служба: правовые вопросы. 2016. № 2. С. 16.

⁴ См.: Шмелева М. В. Расширение возможностей участия предпринимателей в государственных закупках // Юрид. вестн. Самар. ун-та. 2018. № 4. С. 56.

⁵ См.: Лалиева М. В. Государственные и муниципальные нужды: трактовка понятия // Отечеств. юриспруденция. 2018. № 3. С. 96.

⁶ См.: Пахомова Л. М. Проблемы дефиниции правового регулирования системы публичных закупок // *Ars Administrandi*. 2019. № 2. С. 192.

⁷ Сырых В. М. Объективные основы публичного права // *Lex Russica*. 2016. № 5. С. 78.

⁸ См.: Назарова Д. С. Вопросы криминализации мошенничества в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд // *Вестн. Удмурт. ун-та. Сер. «Экономика и право»*. 2016. Т. 26, вып. 3. С. 119.

⁹ См.: Подшибякина Е. В. Развитие института государственных закупок в российском праве // *Публичные закупки: проблемы правоприменения : материалы Третьей всерос. науч.-практ. конф. (9 июня 2015 г., МГУ им. М. В. Ломоносова)*. М., 2015. С. 179–184.

¹⁰ См.: Синчуринов О. В. Понятие коррупционных преступлений в сфере закупок и их классификация // *Гос. служба и кадры*. 2019. № 1. С. 128.

¹ См.: Stepanova E. E. *Kontraktynaya sistema v sfere zakupok: opyt civilisticheskogo issledovaniya* : monogr. SPb., 2018. S. 78.

² См.: Gladkikh V. I., Suxarenko A. N. *Minimizatsiya korrupcionnykh riskov v byudzhetnoy sfere* // *Gos. vlast' i mest. samoupravlenie*. 2016. № 12. С. 58.

³ См.: Maslakova E. A. *Kriminologicheskaya kharakteristika prestuplenij, sovershaemykh v sfere publichnykh zakupok dlya municipal'nykh nuzhd* // *Municip. sluzhba: pravovy'e voprosy*. 2016. № 2. С. 16.

⁴ См.: Shmeleva M. V. *Rasshirenie vozmozhnostej uchastiya predprinimatelej v gosudarstvennykh zakupkax* // *Yurid. vestn. Samar. un-ta*. 2018. № 4. С. 56.

⁵ См.: Lalieva M. V. *Gosudarstvenny'e i municipal'ny'e nuzhdy* : traktovka ponyatiya // *Otechestv. yurisprudenciya*. 2018. № 3. С. 96.

⁶ См.: Пахомова Л. М. *Problemy definicii pravovogo regulirovaniya sistemy publichnykh zakupok* // *Ars Administrandi*. 2019. № 2. С. 192.

⁷ Сырых В. М. *Ob'ektivny'e osnovy publichnogo prava* // *Lex Russica*. 2016. № 5. С. 78.

⁸ См.: Назарова Д. С. *Voprosy kriminalizatsii moshennichstva v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya gosudarstvennykh i municipal'nykh nuzhd* // *Vestn. Udmurt. un-ta. Ser. «Ekonomika i pravo»*. 2016. Т. 26, вып. 3. С. 119.

⁹ См.: Подшибякина Е. В. *Razvitie instituta gosudarstvennykh zakupok v rossijskom prave* // *Publichny'e zakupki: problemy pravoprimeniya : materialy Tret'ej vseros. nauch.-prakt. konf. (9 iyunya 2015 g., MGU im. M. V. Lomonosova)*. М., 2015. С. 179–184.

¹⁰ См.: Синчуринов О. В. *Ponyatie korrupcionnykh prestuplenij v sfere zakupok i ikh klassifikatsiya* // *Gos. sluzhba i kadry*. 2019. № 1. С. 128.