

УДК 343.3/7

DOI: 10.34670/AR.2020.93.3.007

Преступления, совершаемые в сфере государственных закупок: понятие и виды

Вечканова Анастасия Петровна

Аспирант,
кафедра прокурорского надзора и криминологии,
Саратовская государственная юридическая академия,
410056, Российская Федерация, Саратов, ул. Вольская, 1;
e-mail: vechkanova.anastasia@yandex.ru

Аннотация

В статье рассматриваются понятие и виды преступлений, совершаемых в сфере государственных закупок. Предлагаются меры по совершенствованию законодательства Российской Федерации в данной сфере. Указывается на то, что изменение названия закона и существующего в Федеральном законе от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» размытого определения государственной закупки позволит отграничить ее от договора купли-продажи в гражданско-правовом понимании. Закупка как процесс будет отделена от закупки как гражданско-правовой сделки. Логически и юридически грамотно представленные в законе выражения «закупка товаров», «оказание услуг» и «выполнение работ» смогут помочь дифференцировать совершаемые процессы по своей сути. Предлагаемые изменения будут способствовать точности, ясности и однозначности терминологии, исключат двусмысленность, ненужные толкования, следовательно, предоставят возможность правильно квалифицировать деяние.

Для цитирования в научных исследованиях

Вечканова А.П. Преступления, совершаемые в сфере государственных закупок: понятие и виды // Вопросы российского и международного права. 2020. Том 10. № 3А. С. 72-78. DOI: 10.34670/AR.2020.93.3.007

Ключевые слова

Преступление, государственные закупки, закупка товаров, оказание услуг, выполнение работ.

Введение

Этимологически слово «закупка» определяется как действие по значению глагола «закупать», *покупка* чего-либо (обычно в большом количестве, впрок). Соответственно, государственная закупка – *покупка* чего-либо, устанавливаемая и осуществляемая государством, находящаяся в его ведении, связанная с его функционированием и имеющая значение для него.

Важно понимать, что понятия «сделка», «договор», «обязательство» в гражданском законодательстве не тождественны. Сделка есть «действия граждан и юридических лиц, направленные на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей» (ст. 153 ГК РФ). Любой договор (соглашение двух или нескольких лиц об установлении, изменении или прекращении гражданских прав и обязанностей) является сделкой, но не каждая сделка – договором. Обязательства же могут возникать как из договоров, так и из иных сделок и гражданско-правовых оснований. «В силу обязательства одно лицо (должник) обязано совершить в пользу другого лица (кредитора) определенное действие, как то: передать имущество, выполнить работу и оказать услугу, внести вклад в совместную деятельность, уплатить деньги и т. п., либо воздержаться от определенного действия, а кредитор имеет право требовать от должника исполнения его обязанности» (ст. 307 ГК РФ).

Основная часть

Закупка отвечает признакам гражданско-правовой сделки. Во-первых, ей присуще волеизъявление – детерминированное и мотивированное желание лица достичь поставленной цели. Во-вторых, и основание закупки, и ее цель носят правовой характер. В-третьих, закупка специально направлена на возникновение, прекращение или изменение правоотношений, т. е. является юридическим фактом. В-четвертых, закупка порождает соответствующие правоотношения.

Таким образом, *закупка, в том числе государственная закупка, есть сделка, в частности договор, порождающий у сторон соответствующие обязательства*. Обязательства могут быть различны: поставить и передать товар, выполнить работу, оказать услугу, предоставить объект в аренду и др.

Нормативной основой института государственных закупок в рамках гражданского законодательства России является параграф 4 главы 30 ГК РФ. Государственные закупки как юридический факт связаны законодателем с понятием государственного контракта, т. е. договора.

ГК РФ структурно относит *поставку товаров* для государственных или муниципальных нужд к разновидности договора *купли-продажи*. Обязательство поставщика передать товары государственному или муниципальному заказчику либо по его указанию иному лицу и обязательство государственного или муниципального заказчика обеспечить оплату поставленных товаров возникают непосредственно из договора поставки товаров для государственных или муниципальных нужд.

Если государственная закупка – это покупка чего-либо для государственных нужд и в гражданско-правовом понимании она совершается посредством заключения договора купли-продажи, то, исходя из толкования закона (ГК РФ), *закупка есть договор купли-продажи*. Однако специальным по отношению к ГК РФ законодательным актом, регулирующим

отношения в сфере государственных закупок, выступает Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (далее – ФЗ № 44). В этом законе закупка товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд (далее – закупка) определяется законодателем как «совокупность действий, осуществляемых в установленном законом порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд. Закупка начинается с определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершается исполнением обязательств сторонами контракта». Таким образом, закупка – это процедура, определенная нормами права порядок совершения действий, конечным результатом которого является реализация интересов заказчика (переход права собственности на товар от продавца к покупателю) посредством заключения контракта. В связи с этим возникает вопрос: закупка есть договор купли-продажи или процедура, включающая помимо договора, ряд иных по своей природе элементов?

Из наименования закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» следует, что существуют такие понятия, как «закупка товаров», «закупка услуг» и «закупка работ».

Товар – это продукт труда. Он имеет материальную природу, обладает стоимостью и распределяется в обществе. Закупка товара представляет собой его *куплю-продажу*, т. е. гражданско-правовую сделку (договор), где продавец передает товар в собственность покупателю, а покупатель принимает и оплачивает товар.

Закупить (купить-продать) услугу нельзя. Услуга отличается от товара по своей природе: это не предмет материального мира, а *процесс* как совокупность последовательных операций (действий), направленных на результат. Так, Д.Н. Ушаков рассматривает услуги как «действия, приносящие помощь, пользу другому» или как «те или иные хозяйственные удобства, предоставляемые населению, жильцу, помощь по хозяйству» [Ушаков, www].

В ГОСТ ISO 9000-2011 услуги определены как результат как минимум «одного действия, обязательно осуществленного при *взаимодействии* поставщика и потребителя». Услуга может включать в себя, например, «деятельность, осуществленную на поставленной потребителем материальной или нематериальной продукции (например, ремонт бытовой техники или составление заявления о доходах, необходимого для определения размера налога); *предоставление* нематериальной продукции (например, информации в смысле передачи знаний); *создание* благоприятных условий для потребителей (например, в гостиницах и ресторанах)».

М.А. Климова указывает на то, что услуги – это виды *деятельности*, в процессе выполнения которых не создается новый материально-вещественный продукт, но изменяется качество имеющегося продукта; «деятельность, результаты которой не имеют материального выражения, реализуются и потребляются в процессе этой деятельности» [Климова, 2008].

Таким образом, анализируя определения понятия «услуга» в различных источниках, можно сделать вывод о том, что услуга – это *процесс* как совокупность последовательных действий для достижения какого-либо результата. Только по окончании процесса оказания услуги, т. е. по истечении некоторого времени, можно увидеть, оказана услуга или нет, определить ее качество. Следовательно, закупить услугу, в отличие от товара как продукта труда, имеющего стоимость и распределяющегося в обществе, невозможно, услуга всегда предоставляется или оказывается.

Закупить (купить-продать) работу также не представляется возможным: работа – это также *процесс*, а не предмет материального мира. В большинстве источников работа определяется через понятие «деятельность», т. е. через характерный человеку тип *преобразования* действительности. Работа представляет собой «деятельность, включающую физические и (или)

умственные усилия» [Блэк, 2000], «производственную деятельность по созданию, обработке чего-либо» [Справочник..., www]. Это «деятельность, результаты которой имеют материальное выражение и могут быть реализованы для удовлетворения потребностей организаций и (или) физических лиц» [Лукаш, 2004].

Таким образом, работы не закупаются, а *производятся* или *выполняются*. Процесс выполнения работ сложен по своей структуре. Например, выполнение работ по строительству дома предполагает наличие как материальных объектов (инструменты, техника, транспорт и др.), так и человеческую деятельность, посредством которой материальные предметы преобразуются в конечный продукт (дом).

Рассуждая таким образом, можно прийти к выводу о том, что на самом деле в ФЗ № 44 речь идет о самостоятельных видах правоотношений. Все они являются гражданско-правовыми сделками, регулируются законодательством о соответствующих видах договоров (договор купли-продажи, договор возмездного оказания услуг, договор подряда и др.). Это соглашения лиц, которые трансформируют существующие правоотношения (устанавливают, изменяют или прекращают права и обязанности). Во всех случаях определены права и обязанности сторон, сроки, процедуры, существенные и несущественные условия и т. п. Однако то, что законодатель обозначил как «закупка товаров, работ, услуг», по сути, представляет собой разные гражданско-правовые сделки, регулирующие разные по своей природе отношения. *Их смешение недопустимо, поскольку влечет неточность, неоднозначность, двусмысленность терминологии в законодательстве.*

Кроме того, для государственных и муниципальных нужд возможно заключение и иных гражданско-правовых договоров, например аренды, хранения, перевозки, которые не фигурируют в наименовании ФЗ № 44.

По сути, исследуемый федеральный закон регулирует особенности заключения гражданско-правовых сделок, в частности договоров, при условии их заключения с целью обеспечения государственных или муниципальных нужд. Такие договоры, согласно п. 8 ч. 1 ст. 3 ФЗ № 44, именуются контрактами (государственными или муниципальными соответственно).

Во избежание неоднозначности определений, несоответствий законодательства и сложности законодательных конструкций предлагаем следующее.

- 1) Целесообразным представляется изменение наименования самого ФЗ № 44 с «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» на «Об особенностях заключения договоров (контрактов) для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
- 2) На настоящее время в п. 3 ч. 1 ст. 3 ФЗ № 44 законодатель именует закупкой закупку товара, работы, услуги, определяя ее как совокупность действий (процесс). Это положение порождает неточности понимания, противоречит гражданскому законодательству. Во избежание смешения лексических значений слов «закупка» и «купля» предлагается для обозначения «совокупности действий, осуществляемых в установленном Федеральным законом порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд» использовать термин «*закупочная деятельность*», изложив п. 3 ч. 1 ст. 3 ФЗ № 44 следующим образом: «*Закупочная деятельность – совокупность действий, осуществляемых в установленном Федеральным законом порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд*».
- 3) Целесообразно дополнить ч. 1 ст. 3 ФЗ № 44 следующими определениями.

Закупка товара для обеспечения государственных или муниципальных нужд – приобретение товара, необходимого для обеспечения государственных или муниципальных нужд, в собственность посредством его купли-продажи.

Оказание услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд – совершение в целях обеспечения государственных или муниципальных нужд определенных действий, в процессе которых не создается новый материально-вещественный продукт, но изменяется качество имеющегося продукта, или осуществление в целях обеспечения государственных или муниципальных нужд определенной деятельности, результаты которой не имеют материального выражения, реализуются и потребляются в процессе самой деятельности.

Выполнение работ для обеспечения государственных или муниципальных нужд – осуществление определенной деятельности, включающей физические и (или) умственные усилия, результаты которой имеют материальное выражение и могут быть реализованы (использованы) для удовлетворения государственных или муниципальных нужд.

Заключение

Изменение названия закона и существующего в ФЗ № 44 размытого определения государственной закупки позволит отграничить ее от договора купли-продажи в гражданско-правовом понимании. Закупка как процесс будет отделена от закупки как гражданско-правовой сделки. Логически и юридически грамотно представленные в законе выражения «закупка товаров», «оказание услуг» и «выполнение работ» смогут помочь дифференцировать совершаемые процессы по своей сути. Предлагаемые изменения внесут точность, ясность и однозначность терминологии, исключат двусмысленность, ненужные толкования, следовательно, предоставят возможность правильно квалифицировать деяние.

Библиография

1. Блэк Дж. Экономика. Толковый словарь. М.: Весь Мир, 2000. 829 с.
2. ГОСТ ISO 9000-2011. Межгосударственный стандарт. Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_145478/
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая): федер. закон Рос. Федерации от 26.01.1996 № 14-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22.12.1995. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_9027/
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): федер. закон Рос. Федерации от 30.11.1994 № 51-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 21.10.1994. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/
5. Климова М.А. Налог на прибыль. М.: Налоговый вестник, 2008. 415 с.
6. Лукаш Ю.А. Энциклопедический словарь-справочник руководителя предприятия. М.: Книжный мир, 2004. 1503 с.
7. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федер. закон Рос. Федерации от 05.04.2013 № 44-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22.03.2013: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 27.03.2013. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/
8. Справочник технического переводчика. URL: <http://intent.gigatran.com/index/?letter=17>
9. Ушаков Д.Н. Большой толковый словарь современного русского языка. URL: <http://ushdict.narod.ru>

Crimes committed in the sphere of public procurement: the concept and types

Anastasiya P. Vechkanova

Postgraduate,
Department of public prosecutors' supervision and criminology,
Saratov State Academy of Law,
410056, 1 Volskaya st., Saratov, Russian Federation;
e-mail: vechkanova.anastasia@yandex.ru

Abstract

The article aims to study the concept and types of crimes committed in the sphere of public procurement in the legislation of the Russian Federation. Having carried out an analysis of the legislation of the Russian Federation in this area, the author of the article proposes a number of measures aimed at improving it. The article points out that changing the name of the law and the existing blurred definition of public procurement in Federal Law of the Russian Federation No. 44-FZ of April 5, 2013 "On the contract system in the sphere of purchases of goods, works, services for satisfying state and municipal needs" will help to distinguish it from the contract of sale in the civil sense. Purchasing as a process should be separated from purchasing as a civil transaction. The author pays attention to the fact that the legal expressions "purchase of goods", "provision of services" and "performance of works" can help differentiate the processes performed by their essence if these expressions are logically and legally correct. The proposed changes will contribute to the accuracy and clarity of the terminology in this area of the legislation of the Russian Federation, will help to eliminate ambiguity, unnecessary interpretations.

For citation

Vechkanova A.P. (2020) Prestupleniya, sovershaemye v sfere gosudarstvennykh zakupok: ponyatie i vidy [Crimes committed in the sphere of public procurement: the concept and types]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 10 (3A), pp. 72-78. DOI: 10.34670/AR.2020.93.3.007

Keywords

Crime, public procurement, purchase of goods, provision of services, performance of works.

References

1. Black J. (1997) *A dictionary of economics*. (Russ. ed.: Black J. (2000) *Ekonomika. Tolkovy slovar'*. Moscow: Ves' Mir Publ.)
2. *GOST ISO 9000-2011. Mezhgosudarstvennyi standart. Sistemy menedzhmenta kachestva. Osnovnye polozheniya i slovar'* [State Standard ISO 9000-2011. Quality management systems. Fundamentals and vocabulary]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_145478/ [Accessed 03/03/20].
3. *Grazhdanskiy kodeks Rossiiskoi Federatsii (chast' pervaya): feder. zakon Ros. Federatsii ot 30.11.1994 № 51-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 21.10.1994* [Civil Code of the Russian Federation (Part 1): Federal Law of the Russian Federation No. 51-FZ of November 30, 1994]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/ [Accessed 03/03/20].
4. *Grazhdanskiy kodeks Rossiiskoi Federatsii (chast' vtoraya): feder. zakon Ros. Federatsii ot 26.01.1996 № 14-FZ: prinyat*

-
- Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii* 22.12.1995 [Civil Code of the Russian Federation (Part 2): Federal Law of the Russian Federation No. 14-FZ of January 26, 1996]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_9027/ [Accessed 03/03/20].
5. Klimova M.A. (2008) *Nalog na pribyl'* [Profit tax]. Moscow: Nalogovyi vestnik Publ.
 6. Lukash Yu.A. (2004) *Entsiklopedicheskii slovar'-spravochnik rukovoditelya predpriyatiya* [An encyclopedic dictionary-directory for heads of enterprises]. Moscow: Knizhnyi mir Publ.
 7. *O kontraktnoi sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd: feder. zakon Ros. Federatsii ot 05.04.2013 № 44-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 22.03.2013: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 27.03.2013* [On the contract system in the sphere of purchases of goods, works, services for satisfying state and municipal needs: Federal Law of the Russian Federation No. 44-FZ of April 5, 2013]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/ [Accessed 03/03/20].
 8. *Spravochnik tekhnicheskogo perevodchika* [A reference book for technical translators]. Available at: <http://intent.gigatran.com/index/?letter=17> [Accessed 03/03/20].
 9. Ushakov D.N. *Bol'shoi tolkovyi slovar' sovremennogo russkogo yazyka* [A large explanatory dictionary of the modern Russian language]. Available at: <http://ushdict.narod.ru> [Accessed 03/03/20].