Разграничение административных правонарушений и преступлений в сфере государственных закупок: проблемы правовой квалификации, коллизии норм и пути их разрешения

Пирогов Павел Павлович
кандидат юридических наук, доцент, кафедра теории и истории государства и права, Мурманский арктический университет, ppp17@mail.ru

Ядуллаев Эльчин Агаханович
кафедра теории и истории государства и права, Мурманский арктический университет, elchin.yad@rambler.ru

Настоящее исследование посвящено комплексному анализу правовых трудностей, с которыми сталкиваются правоприменительные органы при разграничении составов административных деликтов и уголовных правонарушений, относящихся к нарушениям в сфере государственных и муниципальных закупок. Рассматривается структура правонарушений, предусмотренных статьями 7.29 - 7.32.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ), и классификация деяний, установленных в статье 200.4 и статье 200.5, наряду с главами 21 и 30 Уголовного кодекса Российской Федерации. Констатированы фундаментальные противоречия, проявляющиеся в правореализации: проблема разграничения административного деликта и уголовно наказуемого злоупотребления должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ), а также сложности правовой квалификации хищения бюджетных средств и нарушений порядка приемки товаров, работ и услуг. Проанализировав судебные акты, в том числе акты и решения Конституционного Суда РФ и постановления Пленума Верховного Суда РФ, выработаны критерии разграничения смежных составов правонарушений, дополненные рекомендациями по дальнейшему совершенствованию законодательства и правоприменительной практики.
Выявлены ключевые коллизии: конкуренция между административным деликтом и уголовно наказуемым злоупотреблением должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ); сложности правовой квалификации действий, связанных с хищением бюджетных средств от процедурных нарушений, допущенных при приемке товаров, работ, услуг. Предложены критерии разграничения смежных составов: масштаб ущерба, содержание умысла, характер нарушенных предписаний, субъективный состав, наличие признаков подкупа.
Обоснована необходимость разработки постановления Пленума ВС РФ, разъясняющего критерии разграничения административных и уголовных составов применительно к контрактной системе, и дополнения санкций альтернативными видами наказаний.
Ключевые слова: государственные закупки, контрактная система, административная ответственность, уголовная ответственность, коллизии норм, квалификация преступлений, злоупотребление полномочиями, хищение, конкуренция, дисквалификация, судебная практика.

Финансирование: Исследование выполнено в рамках инициативной НИОКР № 124050700059-3

Введение. Контрактная система в сфере закупок, регулируемая Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ), относится к числу сфер правового регулирования с наиболее интенсивным темпом изменений и обновлений [1]. На протяжении действия закона наблюдается постепенное усложнение и расширение системы мер публично-правовой ответственности, законодатель дополняет перечень и уточняет применение санкций за нарушения, допускаемые заказчиками, исполнителями и иными субъектами контрактной системы [6, с. 45-46]. На сегодняшний день в главе 7 КоАП РФ сконцентрированы составы административных правонарушений, охватывающие практически все стадии закупочного цикла: от планирования до приемки товаров, работ, услуг. Одновременно Уголовный кодекс РФ (далее – УК РФ) был дополнен специальными нормами, прежде всего ст. 200.4 и 200.5, принятыми Федеральным законом от 23.04.2018 № 99-ФЗ и направленными на противодействие злоупотреблениями и подкупу в закупочной среде [4]. Разработка указанных составов стало поводом для острых научных дискуссий о допустимых рамках уголовно-правового воздействия на экономику [11, с. 112-123]. Масштабная реформа, реализованная Федеральным законом от 28.12.2024 № 500-ФЗ, унифицировала подходы к административной ответственности и внесла корреспондирующие изменения в уголовное законодательство [5]. Однако даже после столь серьезной модернизации правового поля ключевая проблема – разграничение административно наказуемых деяний и уголовно наказуемых общественно опасных посягательств - остается не решенной окончательно. Более того, появление новых составов, предусматривающих в том числе предупреждение и дисквалификацию, порождает дополнительные коллизии, требующие научного осмысления и выработки практических критериев квалификации [10, с. 28-34].

Цель настоящей статьи – на основе комплексного анализа действующего законодательства, доктринальных источников и правоприменительной практики выявить наиболее острые коллизии между административной и уголовной ответственностью в сфере госзакупок, предложить научно обоснованные критерии разграничения и определить перспективные направления совершенствования нормативной базы.

Основная часть

1. Система административных правонарушений в сфере закупок и ее эволюция.

До 1 марта 2025 г. административная ответственность за нарушения в сфере закупок была рассредоточена по нескольким статьям КоАП РФ, главным образом – ст. 7.29, ст. 7.30, ст. 7.31, ст. 7.32 и ст. 7.32.1, структура каждой предусматривала выделение отдельных частей с самостоятельными составами правонарушений [2]. Избыточная вариативность правовых норм становилась причиной возникновения коллизий: они проявлялись как на уровне взаимодействия административного и уголовного законодательства, так и внутри нормативной системы КоАП РФ. С целью упорядочения правового регулирования Федеральным законом от 28.12.2024 № 500-ФЗ предпринята

попытка систематизировать полный перечень составов административных правонарушений, касающийся госзакупок и обязательных торгов, были объединены в единый комплекс из шести статей (7.30.1 - 7.30.6) [5]. Одновременно был уточнен размер штрафных санкций: за неверный выбор способа закупки штраф увеличен с 30 тыс. руб. фиксированно до диапазона от 30 до 50 тыс. руб.; за несоблюдение объема закупок у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций - с 50 тыс. руб. до 40 - 60 тыс. руб. [5]. Важным нововведением стало появление такого вида наказания, как предупреждение, которое может применяться за отдельные нарушения, ранее каравшиеся исключительно штрафом.

Вместе с тем реформа не устранила фундаментальную проблему: диспозиции отдельных административных правонарушений формулируются как «нарушение законодательства о контрактной системе», что создает предпосылки для пересечения с уголовно-правовыми запретами, которые также описывают деяния через нарушения норм Закона № 44-ФЗ.

2. Уголовно-правовые механизмы противодействия нарушениям в закупочной сфере.

Важнейшей уголовно-правовой новацией, непосредственно касающейся сферы госзакупок, стала ст. 200.4 УК РФ «Злоупотребления в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Законодательные нарушения в ходе закупочных процедур формируют объективную сторону рассматриваемого преступления, совершенного из корыстной или иной личной заинтересованности и причинившее крупный ущерб (в соответствии с примечанием к ст. 170.2 УК РФ - свыше 2,25 млн. руб.) [3]. Квалифицированный состав (ч. 2 ст. 200.4 УК РФ) предусматривает ответственность за то же деяние, совершенное группой лиц по предварительному сговору или причинившее особо крупный ущерб (свыше 9 млн. руб.). Санкция статьи включает штрафные меры - от 200 тыс. до 1 млн. руб., а также лишение свободы на срок до трех лет по ч. 1 и до семи лет по ч. 2.

Кроме того, ст. 200.5 УК РФ установила ответственность за подкуп работника контрактной службы, контрактного управляющего, члена комиссии по осуществлению закупок, лица, осуществляющего приемку товаров, работ, услуг. Важно подчеркнуть, что примечания к данной статье предусматривают что лицо вправе рассчитывать на освобождение от уголовной ответственности, если оно добровольно сообщило о совершенном преступлении либо оказало активное содействие в его раскрытие или расследовании, а также сообщило о факте вымогательства и подкупа.

Помимо специальных норм, правоприменитель активно прибегает к общим составам преступлений, прежде всего, к злоупотреблению должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ) и превышению должностных полномочий (ст. 286 УК РФ). На практике именно здесь возникает наибольшее число спорных ситуации, связанных с необходимостью разграничения административного деликта и должностного преступления.

3. Проблема коллизий между административными правонарушениями и должностными преступлениями.

Центральная проблема, которую вынуждены разрешать правоприменители, заключается в конкуренции между нормами КоАП РФ, устанавливающими ответственность за процедурные нарушения (например, несоблюдение требований к обоснованию начальной (максимальной) цены контракта, нарушение порядка выбора способа закупки), и ст. 285, 286 УК РФ. При буквальном толковании закона любое умышленное нарушение процедуры закупки, совершенное должностным лицом заказчика, формально содержит признаки злоупотребления должностными полномочиями, если такое деяние повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства. Однако такой «автоматический» подход неизбежно привел бы к необоснованной криминализации технических ошибок, которые по своему характеру и степени общественной опасности должны оставаться в сфере административной ответственности [7, с. 37-38]. Согласно постановлению Пленума Верховного Суда РФ от 30.11.2017 № 48, при установлении признаков хищения суду надлежит проверять, имеются ли обстоятельства, свидетельствующие о наличии умысла на изъятие имущества без предоставления компенсации [16].

Судебная практика, формировавшаяся на протяжении последних лет, выработала ряд критериев, позволяющих разграничивать эти составы. Одним из наиболее значимых актов, заложивших фундамент такого разграничения, стало Постановление Конституционного Суда РФ от 12.01.2023 № 2-П, в котором была подчеркнута необходимость оценки того, насколько допущенное нарушение является явным и очевидным выходом за пределы дискреционных полномочий, предоставленных должностному лицу законом [17]. Если действие (бездействие) должностного лица хотя и противоречит отдельным нормам Закона № 44-ФЗ, но находится в пределах его общей компетенции и не сопряжено с заведомо противоправной целью, то такому деянию адекватна административная, а не уголовная ответственность.

Однако обозначенный критерий не универсален. Как справедливо отмечено в обзоре судебной практики, правоприменительная практика продолжает демонстрировать устойчивую проблему ошибочной уголовно-правовой квалификации действий должностных лиц заказчика, допустивших оплату заведомо невыполненных работ по контрактам [12, с. 10-11]. Следственные органы нередко выбирают «привычный» состав – злоупотребление должностными полномочиями, игнорируя экономическую сущность происходящего. В тех же случаях, когда должностное лицо осознает, что работы не выполнены, понимает, что бюджетные средства будут перечислены необоснованно, и действует в интересах конкретного подрядчика либо третьих лиц, – перед правоприменителем не управленческая ошибка, а механизм завладения имуществом. Именно в таких ситуациях служебные полномочия используются как инструмент хищения, а не как объект злоупотребления [12, с. 12].

4. Разграничение хищения и административного правонарушения при приемке товаров, работ, услуг.

Особую практическую значимость имеют дела, связанные с приемкой и оплатой товаров, работ, услуг, которые фактически не были поставлены (выполнены, оказаны) либо поставлены с существенными отступлениями от условий контракта. Типовая ситуация выглядит следующим образом: заказчик принимает и оплачивает работы, которые не выполнялись либо выполнялись частично и в объеме, существенно меньшем заявленного в актах приемки. На первый взгляд подобные действия укладываются в конструкцию превышения полномочий, однако при более детальном анализе обнаруживаются признаки мошенничества (ст. 159 УК РФ) или присвоения (ст. 160 УК РФ), поскольку происходит безвозвратное выбытие бюджетных средств в пользу недобросовестного поставщика [7, с. 38-39]. Как показывает судебная практика, именно стремление к извлечению имущественной выгоды придает деянию характер экономического преступления – без

данного элемента речь идет лишь о нарушении установленного порядка действий [9, с. 320].

Разграничение в данном случае должно проводиться по субъективной направленности умысла. Если должностное лицо действовало с целью изъятия денежных средств в пользу конкретного получателя – налицо хищение, независимо от того, были ли при этом нарушены процедурные нормы контрактной системы. Нарушение же процедуры приемки, не сопряженное с корыстной целью (например, формальная приемка вследствие халатности, самонадеянности или неверной оценки исполнительской документации), должно влечь административную ответственность, а в отдельных случаях - рассматриваться в плоскости дисциплинарного проступка.

Важно подчеркнуть, что все названные формы преступного поведения – будь то злоупотребление в рамках ст. 200.4 УК РФ, подкуп по ст. 200.5 УК РФ или хищение через механизм госзакупок – нарушают не только имущественные интересы государства, но и базовые принципы контрактной системы, включая принцип обеспечения конкуренции. Как следствие, законодатель и правоприменитель вынуждены защищать одновременно два объекта: экономическую безопасность и публичный порядок в сфере размещения заказа.

5. Актуальные тенденции правоприменительной практики (2025-2026 гг.).

Правоприменительная практика 2025-2026 гг. демонстрирует несколько значимых тенденций. Во-первых, фиксируется рост числа дел, связанных с подкупом в сфере закупок. Так, 7 апреля 2025 г. Татарским районным судом Новосибирской области был вынесен приговор по ч. 5 ст. 200.5 УК РФ в отношении должностного лица, получившего незаконное вознаграждение за обеспечение победы конкретного поставщика [19]. Во-вторых, суды сталкиваются с проблемой действия норм во времени в условиях масштабной реформы КоАП РФ. Как отмечается в обзорах практики, «производство по делам, возбужденным до 1 марта 2025 г., прекращают, если нарушение не попадает под статьи КоАП РФ в новой редакции; в данном случае состав правонарушения перенесли в новую статью» [18]. В-третьих, на уровне арбитражных судов продолжается практика признания недействительными торгов и контрактов, заключенных с нарушением законодательства. Арбитражный суд Ивановской области решением от 18 сентября 2025 г. признал недействительным контракт на закупку легкового автомобиля для главы Лежневского района, установив нарушения при проведении торгов [20]. Согласно наблюдениям ФАС РФ, снижение доли «технических» сговоров сопровождается нарастанием числа сложных комплексных схем, искусно замаскированных под законные действия [13, с. 95].

6. Критерии разграничения и рекомендации по их применению.

Проведенное исследование позволяет определить критерии, обеспечивающие отграничение административных правонарушений от преступлений в сфере госзакупок.

Во-первых, необходимо четко различать составы по признаку масштаба причиненного ущерба. Административные правонарушения, как правило, не предполагают наступления общественно опасных последствий, либо предполагают последствия, не достигающие уровня крупного ущерба, определенного в примечаниях к соответствующим статьям УК РФ. Если нарушение законодательства о контрактной системе повлекло ущерб, превышающий 2,25 млн. руб., деяние приобретает уголовно-правовую окраску при условии наличия иных признаков состава преступления.

Во-вторых, ключевым разграничительным признаком выступает содержание умысла и направленность цели. Административные правонарушения могут совершаться как умышленно, так и по неосторожности (например, нарушение сроков размещения информации в Единой информационной системе). Уголовно наказуемые деяния характеризуются, как правило, прямым умыслом, сопряженным с корыстной или иной личной заинтересованностью виновного. Именно цель определяет, имеем ли мы дело с процедурной ошибкой или же с преступлением, посягающим на собственность и интересы. службы.

В-третьих, должен учитываться характер нарушенных правовых предписаний. Если действия должностного лица, хотя и являются отступлением от отдельных норм Закона № 44-ФЗ, не выходят за общие пределы его дискреционных полномочий, то квалификация содеянного как должностного преступления невозможна – приоритет имеет административная ответственность.

В-четвертых, необходимо разграничивать субъективный состав преступлений и административных правонарушений. Ст. 200.4 УК РФ применяется к работникам контрактной службы, контрактным управляющим, членам комиссий по осуществлению закупок, лицам, осуществляющим приемку товаров, работ, услуг, а также к иным уполномоченным лицам, представляющим интересы заказчика. При этом указанные субъекты могут не обладать статусом должностного лица в смысле примечания ст. 285 УК РФ. Напротив, составы главы 30 УК РФ подлежат вменению только лицам, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющим функции представителя власти либо выполняющим организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях и т.д. Таким образом, один и тот же субъект, в зависимости от характера совершенных действий, может подлежать ответственности по разным нормам, что требует от следствия предельно точной правовой оценки.

В-пятых, следует учитывать наличие либо отсутствие признаков подкупа. Если нарушение процедуры закупки обусловлено получением незаконного вознаграждения, содеянное должно квалифицироваться по совокупности преступлений (например, ст. 200.5 и ст. 290 УК РФ). Административная ответственность в подобных случаях полностью исключается в силу приоритета уголовно-правовой нормы.

Проведенное исследование позволяет предложить ряд законодательных мер, направленных на минимизацию коллизий в рассматриваемой сфере:

1. Закрепить в тексте Закона № 44-ФЗ либо в специальном постановлении Пленума Верховного Суда РФ легальные дефиниции понятий «крупный ущерб», «существенное нарушение прав и законных интересов» и «явный выход за пределы дискреционных полномочий» применительно к закупочной деятельности. Оптимальным вариантом стало бы постановление Пленума Верховного Суда РФ. Именно в рамках разъяснений Пленума ВС РФ можно увязать «крупный ущерб» не только с денежным порогом, указанным в примечании к ст. 170.2 УК РФ, но и с качественными критериями, такими как срыв обеспечения государственных нужд, причинение вреда жизни и здоровью граждан, подрыв конкуренции на значимом рынке. Раскрыть «существенное нарушение прав и законных интересов» через последствия для неопределенного круга участников закупки, для бюджета публичного образования, для состояния конкурентной среды. А также определить «явный выход за пределы дискреционных полномочий» через такие признаки, как совершение действий, которые ни при каких условиях не могли быть при-

знаны допустимыми в рамках усмотрения заказчика, грубое игнорирование прямого законодательного запрета, и действия, совершенные при отсутствии каких-либо разумных оснований, свидетельствующих о добросовестном заблуждении. Прецедент подобного подхода уже создан самим Верховным Судом в постановлении Пленума от 16.10.2009 № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» даны разъяснения, применяемы судами в том числе при рассмотрении дел, связанных с госзакупками [15]. Логичным шагом было бы принятие отдельного постановления (или раздела в уже существующем), посвященного именно преступлениям и правонарушениям в контрактной сфере. Это позволит оперативно актуализировать позиции без изменений законодательства и обеспечить единообразие практики. Таким образом, мнение сводится к тому, что предпочтительным является не дополнение к Закону № 44-ФЗ, а системное разъяснение Пленума РФ, ориентированное на закупочную специфику. Такое разъяснение должно быть подготовлено с участием специалистов в области закупок, антимонопольного и бюджетного права, чтобы избежать чисто цивилистического либо исключительно уголовно-правового уклона;

2. Дополнить главу 7 КоАП РФ нормой, прямо указывающей на приоритет уголовного закона при конкуренции составов, содержащих признаки административного правонарушения и преступления, – по аналогии с тем, как это реализовано в ряде зарубежных государств. Действующее законодательство не содержит прямой материальной коллизионной нормы «если деяние одновременно подпадает под КоАП и УК, применяется только УК». Вместо этого вопрос решается преимущественно процессуальными средствами: п. 7 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ предусматривает, что производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое подлежит прекращению при наличии по одному и тому же факту постановления о возбуждении уголовного дела, одновременно ч. 3 ст. 29.13 обязывает судью, орган, должностное лицо при выявлении признаков преступления направить материалы в органы предварительного расследования. Эти нормы предотвращают двойную ответственность, но не решают проблему первичной квалификации: правоприменитель (особенно на стадии проверки) может ошибочно применить КоАП к деянию, которое уже обладает достаточной степенью общественной опасности и подпадает под УК. Особенно это актуально для длящихся нарушений, а также случаев, когда ущерб на момент возбуждения административного дела еще не достиг «крупного», а впоследствии достиг. Поскольку речь идет об уголовно-правовой сфере, логичнее было бы закрепить приоритет в самом УК, а не в КоАП, с целью подчеркнуть примат уголовно-правовой оценки. Оптимальным представляется примечание к ст. 200.4 УК РФ со следующей формулировкой: «В случае если деяние, совершенное лицом, содержит признаки преступления и административного правонарушения, приоритет отдается уголовной ответственности. При этом административное производство подлежит прекращению в порядке, установленном законодательством». Возможно распространить данное примечание и на ст. 200.5 УК РФ. Альтернативный вариант – дополнить ст. 14 УК РФ «Понятие преступления» частью 3: «Если совершенное лицом деяние содержит признаки как преступления, так и административного правонарушения, уголовная ответственность имеет приоритет. Административное производство в этом случае подлежит прекращению в установленном законом порядке». Хотя прямой нормы о приоритете УК над КоАП в отечественном законодательстве нет, можно выделить два близких подхода. Первый – налоговые преступления. Примечания к ст. 198 и ст. 199 УК РФ устанавливают основания освобождения от уголовной ответственности при уплате недоимки, пеней и штрафа. При этом факт привлечения к налоговой ответственности не влечет автоматического исключения уголовной, в то же время условием освобождения от уголовной ответственности является уплата санкций по Налоговому кодексу РФ. Это модель кооперации, при которой ответственность административная предшествует уголовной, но не устанавливает отношения взаимоисключения между ними. Впрочем, прямой нормы устанавливающей то, что уголовное дело не может быть возбуждено, если лицо уже оштрафовано по КоАП, там отсутствует, что время от времени создает коллизии. Второй подход – административная преюдиция. В ряде статей УК РФ (ст. 151.1, ст. 284.1 УК и др.) уголовная ответственность наступает только при условии, что лицо ранее привлекалось к административной ответственности за аналогичное деяние. Здесь административное правонарушение становится конструктивным признаком преступления, что полностью исключает повторное административное наказание за тот же эпизод после привлечения к уголовной ответственности. Для сферы закупок такой подход тоже может быть продуктивен: например, можно установить, что нарушение, совершенное лицом, которое уже подвергалось административному наказанию за аналогичное деяние в течение определенного срока, влечет уголовную ответственность по ст. 200.4 УК РФ. Однако это не решает проблему ограничения «серьезного» единичного деяния от малозначительного и поэтому общее правило о приоритете все равно необходимо. Специалисты, изучающие административную преюдицию, подчеркивают, что ее действенность определяется тем, насколько точно зафиксированы предельные значения административных наказаний – именно они задают границу перехода к уголовно-правовой оценке деяния [8, с. 13-14]. Исходя из всего указанного, наиболее рациональным шагом было бы включение в примечание к ст. 200.4 УК РФ прямой оговорки о приоритете уголовной ответственности над административной в случае конкуренции составов. Уже неоднократно отмечалось, что для корректного правоприменения в экономической сфере критически важно законодательно четко разграничить сферы действия отраслевых норм [14, с. 720]. Одновременно в КоАП РФ (ст. 7.30.1-7.30.6) можно внести уточнение, отсылающее к этому примечанию: «Если действия содержат признаки преступления, предусмотренного ст. 200.4 Уголовного кодекса Российской Федерации, то административная ответственность, предусмотренная настоящей статьей, не применяется». Это снимает необходимость каждый раз решать вопрос о прекращении административного дела процессуальным путем и упредит правоприменительные ошибки;

3. Рассмотреть возможность включения в уголовное законодательство специального состава, охватывающего хищение бюджетных средств с использованием процедур государственных закупок, что позволило бы избежать дискуссий о том, подлежит ли такое деяние квалификации по общим нормам о мошенничестве либо должностных преступлениях;

4. Разработать методические рекомендации для следственных органов и контрольных органов в сфере закупок, содержащие алгоритмы отграничения административных деликтов от преступлений с учетом сформированных судебной практикой критериев.

Заключение.

Проблема разграничения административной и уголовной ответственности за нарушения в сфере государственных закупок носит комплексный, межотраслевой харак-

тер. Анализ действующего законодательства и правоприменительной практики показывает, что, несмотря на существенную модернизацию нормативной базы, сохраняется значительное число коллизий, обусловленных, с одной стороны, бланкетным характером диспозиций многих статей, а с другой – сложностью оценки субъективной стороны совершенных деяний. Предложенные в настоящей статье критерии разграничения – масштаб ущерба, содержание умысла, характер нарушенных правовых предписаний, субъективный состав и наличие признаков подкупа – могут быть положены в основу как правоприменительной деятельности, так и дальнейшего совершенствования законодательства. Их последовательное применение позволит исключить как случаи необоснованной криминализации процедурных нарушений, так и факты уклонения от уголовной ответственности за деяния, представляющие повышенную общественную опасность. Только системный подход, сочетающий точность уголовно-правовой квалификации с административной профилактикой, способен обеспечить эффективную защиту бюджетных средств и принципов добросовестной конкуренции в контрактной системе.

Литература

1. Российская Федерация. Законы. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2013. - № 14. – Ст. 1652. – Текст : непосредственный.
2. Российская Федерация. Законы. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 28.12.2024 № 500-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. -2002. - № 1 (ч. 1). – Ст.1. – Текст: непосредственный.
3. Российская Федерация. Законы. Уголовный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 23.04.2018 № 99-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 1996. - № 25. – Ст. 2954. – Текст : непосредственный.
4. Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 23.4.2018 № 99-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2018. - № 18. – Ст. 2560. – Текст : непосредственный.
5. Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон от 28.12.2024 № 500-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2024 - № 1 (часть I). – Ст.15 – Текст : непосредственный.
6. Андреева, Л. В. Развитие системы публично-правовой ответственности в сфере государственных и муниципальных закупок / Л. В. Андреева // Актуальные проблемы российского права. – 2021. № 4. – С. 45-53. – Текст : непосредственный.
7. Борков, В. Н. Квалификация злоупотреблений должностными полномочиями в сфере государственных закупок / В. Н. Борков // Законность. – 2023. - № 5. – С. 36-40. – Текст : непосредственный.
8. Зорькин, В. Д. Административная преюдиция в уголовном праве : конституционно-правовые аспекты / В. Д. Зорькин // Журнал конституционного правосудия. – 2024. - № 1. – С. 5-16. – Текст : непосредственный.
9. Лопашенко, Н. А. Преступления в сфере экономики : авторский комментарий к уголовному закону / Н. А. Лопашенко. – Москва : Волтерс Клувер, 2022. – 672 с – Текст : непосредственный.
10. Рыбакова, А. А. Административная ответственность в сфере закупок: анализ реформы 2024-2025 гг. и проблемы квалификации / А. А. Рыбакова // Журнал предпринимательского и корпоративного права. – 2025. - № 2. – С. 28-34. – Текст : непосредственный.
11. Яни, П. С. Уголовная ответственность за злоупотребления в сфере закупок: проблемы толкования / П. С. Яни // Закон. – 2020. - № 2. – С. 112-123. – Текст : непосредственный.
12. Ассоциация юристов России. Обзор судебной практики по вопросам квалификации преступлений, связанных с оплатой невыполненных работ по государственным контрактам. – Москва : АЮР, 2024. – 15 с. – Текст : непосредственный.
13. Доклад Федеральной антимонопольной службы о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2025 год. – Москва : ФАС России, 2026. – 210 с. – Текст: непосредственный.
14. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. В. М. Лебедева. – 15-е изд., перераб. и доп. – Москва : Норма, 2025. – 1024 с. – Текст : непосредственный.
15. Российская Федерация. Акты органов судебной власти. О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 № 19 (ред. от 24.12.2019) // Российская газета. – 2009. – 30 октября – Текст : непосредственный.
16. Российская Федерация. Акты органов судебной власти. О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате : Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 30.11.2017 № 48 (ред. от 29.06.2021) // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2018. - № 1. – Текст : непосредственный.
17. Российская Федерация. Акты органов судебной власти. По делу о проверке конституционности положений статьи 285 Уголовного кодекса Российской Федерации : Постановление Конституционного Суда РФ от 12.01.2023 № 2 – П // Российская газета. – 2023. – 25 января. – Текст : непосредственный.
18. Обзор изменений законодательства о госзакупках и правоприменительной практики за 2025 год. – Текст : электронный // Электронный журнал «Госзаказ в вопросах и ответах». – 2026. – 14 января. – URL: https://www.goszakaz.ru/ (дата обращения: 19.06.2026).
19. Российская Федерация. Акты органов судебной власти. Приговор Татарского районного суда Новосибирской области от 07.04.2025 по делу № 1-45/2025. – Текст : электронный // Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Правосудие» : [сайт]. – URL: https://bsr.sudrf.ru/ (дата обращения: 19.06.2026).
20. Российская Федерация. Акты органов судебной власти. Решение Арбитражного суда Ивановской области от 18.09.2025 по делу № А17-5432/2025. – Текст : электронный // Картотека арбитражных дел : [сайт]. – URL: https:// kad.arbitr.ru/ (дата обращения: 19.06.2026).

Differentiation of administrative offense and crimes in the field of public procurement: problems of legal qualification, conflicts of norms and ways to resolve them.

Pirogov P.P., Yadullaev E.A.
Murmansk Arctic University

The present inquiry undertakes a systematic examination of the legal complexities encountered by enforcement authorities in delineating the boundaries between administrative delicts and criminal offenses arising from breaches of the regulatory framework governing public and municipal procurement. It scrutinizes the architecture of violations codified under Articles 7.29 through 7.32.1 of the Code of Administrative Offences of the Russian Federation (CAO RF), alongside the taxonomy of unlawful acts established under Articles 200.4 and 200.5, in conjunction with Chapters 21 and 30 of the Criminal Code of the Russian Federation (CC RF). The study identifies fundamental doctrinal dissonances manifesting in adjudication, specifically: the challenge of distinguishing an administrative infraction from the criminal abuse of official authority (Article 285 of the CC RF), and the intricate legal characterization of misappropriation of

budgetary funds versus procedural irregularities in the acceptance of goods, works and services. Through a critical appraisal of judicial instruments, including rulings of the Constitutional Court of the Russian Federation and guiding clarifications of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation, the paper establishes criteria for demarcating contiguous offence components, supplemented by propositions for the progressive refinement of both the legislative apparatus and enforcement praxis.

Critical normative collisions are exposed: the concurrence of rules between administrative tort and criminal malfeasance in office (Article 285 of the CC RF); and the complexities in distinguishing acts involving the diversion of the state assets from purely procedural deviations occurring during the acceptance phase of contract execution. Differential hallmarks for adjacent offences are posited, namely: the magnitude of financial detriment, the substance of the offender's intent, the nature of the regulatory prescription violated, the special status of the subject, and the presence of corrupt inducement indicator.

The study substantiates the imperative for a dedicated Plenum ruling by the Supreme Court, elucidating the parameters of delimitation between administrative and penal provisions as they apply to the contract system, and advocates for the supplementation of existing sanctions with alternative punitive measures.

Keywords: public procurement, contract system, administrative liability, criminal liability, normative conflicts, crime classification, abuse of authority, misappropriation of funds, concurrence of rules, debarment, judicial practice.

References

1. Russian Federation. Laws. On the contract system in the sphere of procurement of goods, works, and services for meeting state and municipal needs: Federal Law of 05.04.2013 No. 44-FZ // Collected Legislation of the Russian Federation. - 2013. - No. 14. - Art. 1652. - Text: direct.
2. Russian Federation. Laws. Code of the Russian Federation on Administrative Offenses: Federal Law of 30.12.2001 No. 195-FZ (as amended on 28.12.2024 No. 500-FZ) // Collected Legislation of the Russian Federation. -2002. - No. 1 (Part 1). - Art. 1. - Text: direct.
3. Russian Federation. Laws. Criminal Code of the Russian Federation: Federal Law of 13.06.1996 No. 63-FZ (as amended on 23.04.2018 No. 99-FZ) // Collected Legislation of the Russian Federation. - 1996. - No. 25. - Article 2954. - Text : direct.
4. Russian Federation. Laws. On Amendments to the Criminal Code of the Russian Federation and Certain Legislative Acts of the Russian Federation: Federal Law of 23.4.2018 No. 99-FZ // Collected Legislation of the Russian Federation. - 2018. - No. 18. - Article 2560. - Text : direct.
5. Russian Federation. Laws. On Amendments to the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses: Federal Law of 28.12.2024 No. 500-FZ // Collected Legislation of the Russian Federation. - 2024 - No. 1 (Part I). - Art. 15. - Text: direct.
6. Andreeva, L. V. Development of the System of Public-Law Liability in the Sphere of State and Municipal Procurement / L. V. Andreeva // Current Issues of Russian Law. - 2021. No. 4. - Pp. 45-53. - Text: direct.
7. Borkov, V. N. Qualification of Abuse of Official Powers in the Sphere of Public Procurement / V. N. Borkov // Legality. - 2023. - No. 5. - Pp. 36-40. - Text: direct.
8. Zorkin, V. D. Administrative prejudice in criminal law: constitutional and legal aspects / V. D. Zorkin // Journal of constitutional justice. - 2024. - No. 1. - Pp. 5-16. - Text: direct.
9. Lopashenko, N. A. Crimes in the economic sphere: author's commentary on the criminal law / N. A. Lopashenko. - Moscow: Wolters Kluwer, 2022. - 672 p. - Text: direct.
10. Rybakova, A. A. Administrative liability in the field of procurement: analysis of the 2024-2025 reform and qualification problems / A. A. Rybakova // Journal of entrepreneurial and corporate law. - 2025. - No. 2. - Pp. 28-34. - Text: direct.
11. Yani, P. S. Criminal Liability for Abuse in the Sphere of Procurement: Problems of Interpretation / P. S. Yani // Law. - 2020. - No. 2. - Pp. 112-123. - Text: direct.
12. Association of Lawyers of Russia. Review of Judicial Practice on the Qualification of Crimes Related to Payment for Unperformed Work under Government Contracts. - Moscow: AYuR, 2024. - 15 p. - Text: direct.
13. Report of the Federal Antimonopoly Service on the State of Competition in the Russian Federation for 2025. - Moscow: FAS Russia, 2026. - 210 p. - Text: direct.
14. Commentary on the Criminal Code of the Russian Federation (article by article) / edited by V. M. Lebedev. - 15th edition, revised and enlarged. – Moscow: Norma, 2025. – 1024 p. – Text: direct.
15. Russian Federation. Acts of judicial authorities. On judicial practice in cases of abuse of office and exceeding official powers: Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of 16.10.2009 No. 19 (as amended on 24.12.2019) // Rossiyskaya Gazeta. – 2009. – October 30 – Text: direct.
16. Russian Federation. Acts of judicial authorities. On judicial practice in cases of fraud, embezzlement and misappropriation: Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of 30.11.2017 No. 48 (as amended on 29.06.2021) // Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation. – 2018. - No. 1. – Text: direct.
17. Russian Federation. Acts of judicial authorities. On the case of verifying the constitutionality of the provisions of Article 285 of the Criminal Code of the Russian Federation: Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of 12.01.2023 No. 2-P // Rossiyskaya Gazeta. – 2023. – January 25. – Text: direct.
18. Review of changes in legislation on public procurement and law enforcement practice for 2025. – Text: electronic // Electronic journal "Goszakaz in Questions and Answers". – 2026. – January 14. – URL: https://www.goszakaz.ru/ (date of access: 19.06.2026).
19. Russian Federation. Acts of judicial authorities. Verdict of the Tatarsky District Court of the Novosibirsk Region dated April 7, 2025, in Case No. 1-45/2025. – Electronic text // State Automated System of the Russian Federation "Justice": [website]. – URL: https://bsr.sudrf.ru/ (accessed on June 19, 2026).
20. Russian Federation. Acts of Judicial Authorities. Decision of the Arbitration Court of the Ivanovo Region dated September 18, 2025, in Case No. A17-5432/2025. – Electronic text // Arbitration Case File: [website]. – URL: https:// kad.arbitr.ru/ (accessed on June 19, 2026).