

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)
УНИВЕРСИТЕТА ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ш. М. ШУРПАЕВ

**ПУБЛИЧНЫЕ ЗАКУПКИ
КАК ИНСТРУМЕНТ
ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ
ГОСУДАРСТВА**

Учебное пособие



Санкт-Петербург
2023

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)
УНИВЕРСИТЕТА ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ш. М. ШУРПАЕВ

ПУБЛИЧНЫЕ ЗАКУПКИ
КАК ИНСТРУМЕНТ
ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ
ГОСУДАРСТВА

Учебное пособие

Санкт-Петербург
2023

УДК 33(075)
ББК 65я73
Ш96

Рецензенты

А. В. АЛЕКСАНДРОВ, профессор кафедры бизнес-информатики Санкт-Петербургского государственного технологического института (технического университета), доктор экономических наук, доцент.

В. А. СЕРГЕЕВА, заместитель начальника контрольно-финансового отдела Управления Федеральной антимонопольной службы Ленинградской области.

Шурпаев, Ш. М.

Ш96 Публичные закупки как инструмент фискальной политики государства : учебное пособие / Ш. М. Шурпаев. — Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2023. — 110, [2] с.

ISBN 978-5-6050039-5-3

В учебном пособии раскрывается роль публичных закупок в осуществлении фискальной функции государства, содержание и структура данной сферы. Приведены основные положения, характеризующие особенности правового регулирования сферы публичных закупок. Представлены результаты анализа показателей развития сферы публичных закупок за последние годы. Приведена классификация рисков экономической безопасности, возникающих в сфере публичных закупок. Охарактеризована роль органов прокуратуры в обеспечении экономической безопасности сферы публичных закупок. Рассмотрены приоритетные направления совершенствования государственного механизма управления публичными закупками.

Учебное пособие предназначено для обучающихся по программам высшего образования по укрупненной группе специальностей и направлений подготовки 40.00.00 Юриспруденция и программам дополнительного профессионального образования.

УДК 33(075)
ББК 65я73

ISBN 978-5-6050039-5-3

© Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2023

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
1. РОЛЬ ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПОК В РЕАЛИЗАЦИИ ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА	7
2. ПОНЯТИЕ ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПОК	17
3. СИСТЕМА ЗАКУПОК ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД; ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВА- НИЯ, ЭТАПЫ, УЧАСТНИКИ	20
3.1. Правовое регулирование закупок для обеспе- чения государственных и муниципальных нужд	21
3.2. Этапы деятельности по осуществлению закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд	23
3.3. Контрактная система в сфере закупок для обеспе- чения государственных и муниципальных нужд	33
3.4. Государственный оборонный заказ в системе го- сударственных закупок	45
4. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВА- НИЯ КОРПОРАТИВНЫХ ЗАКУПОК	48
5. ПОКАЗАТЕЛИ, ХАРАКТЕРИЗУЮЩИЕ СОСТОЯ- НИЕ ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПОК В РОССИИ	57
5.1. Показатели, характеризующие состояние сег- мента государственных и муниципальных закупок (заку- пок, осуществляемых в соответствии с требованиями Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ)	—

5.2. Показатели, характеризующие состояние сегмента корпоративных закупок (закупок, осуществляемых в соответствии с требованиями Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ)	77
6. ПРОБЛЕМЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В СФЕРЕ ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПОК	83
7. РОЛЬ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СФЕРЫ ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПОК	93
8. НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО МЕХАНИЗМА УПРАВЛЕНИЯ ПУБЛИЧНЫМИ ЗАКУПКАМИ	102
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	104
ЛИТЕРАТУРА	106

ВВЕДЕНИЕ

Особая роль в фискальной политике государства принадлежит публичным закупкам, выполняющим ряд функций в современной экономике — регулятивную, стимулирующую, социальную, инновационную, отраслеобразующую и др. Публичные закупки являются основным инструментом в реализации крупных инфраструктурных проектов — транспортных, социальных, инженерных, производственных, инновационных и т. д.; обеспечивают через механизмы финансового стимулирования инновационное развитие регионов; поддерживают социальную стабильность; создают стимулы для развития малого предпринимательства, а за ним — среднего и крупного; формируют организационно-правовые условия рациональной траты государственных ресурсов.

Существенная часть расходов государственного бюджета (в разные годы до 25 %) осуществляется через механизм государственных и муниципальных закупок. Согласно данным единой информационной системы (далее — ЕИС) в сфере закупок, за время действия Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹ (далее — Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ) (2014—2022 годы) было заключено государственных и муниципальных контрактов на сумму 68,3 трлн руб. Только на наиболее значимые контракты на федеральном уровне (заключенные на всей территории страны) за указанный период пришлось более 1,3 трлн руб. Некоторые крупнейшие закупки сопоставимы с совокупными расходами бюджетов ведущих регионов страны.

Непосредственно фискальное значение в структуре публичных закупок имеет сегмент государственных и муниципальных закупок (осуществляемых в соответствии с требованиями Федерального закона

¹ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ : текст с изм. и доп. на 14 нояб. 2023 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ), поскольку законодательство, регламентирующее данный сегмент, основано в том числе на положениях Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее — БК РФ)¹. Косвенное значение в осуществлении фискальной функции государства (а в отдельных случаях прямое) имеет сегмент корпоративных закупок (закупок, осуществляемых предприятиями и организациями государственного сектора экономики в соответствии с положениями Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»)² (далее — Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ), который также целесообразно охарактеризовать при решении задач данного учебного пособия.

За период с 2014 по 2022 год цена заключенных договоров в «корпоративном» сегменте публичных закупок составила 160,3 трлн руб.³

Органы прокуратуры выполняют особую функцию в создании условий для эффективного решения долгосрочных социально-экономических задач государства, а также обеспечения экономической безопасности в сфере публичных закупок. Надзорное сопровождение публичных закупок, реализации национальных проектов, государственных программ — один из приоритетов работы органов прокуратуры в современных условиях. Осуществление прокурорами надзора за исполнением законов в сфере публичных закупок требует не только юридической, но и экономической подготовки. В связи с этим дисциплина «Экономика» включает вопросы выполнения государством публично значимой фискальной функции, в том числе посредством закупочной деятельности.

В данном учебном пособии раскрываются следующие вопросы: роль публичных закупок как элемента механизма регулирования экономики в реализации фискальной политики государства; понятие публичных закупок; особенности правового регулирования публичных закупок; показатели, характеризующие состояние публичных закупок в России; проблемы экономической безопасности в сфере публичных закупок; роль органов прокуратуры в обеспечении экономической безопасности в сфере публичных закупок; приоритетные направления совершенствования государственного механизма управления публичными закупками.

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ : текст с изм. и доп. на 2 нояб. 2023 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц : Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ : текст с изм. и доп. на 4 авг. 2023 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ ЕИС Закупки : сайт. URL: <https://zakupki.gov.ru/> (дата обращения: 21.07.2023).

1. РОЛЬ ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПОК В РЕАЛИЗАЦИИ ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

Один из основных признаков смешанной модели экономического развития государства — сочетание механизмов государственного и рыночного регулирования экономики. Государственный механизм регулирования экономики проявляет себя в реализации сложной системы мер, которые можно объединить в два взаимосвязанных между собой направления — фискальную (налогово-бюджетную) и монетарную (кредитно-денежную) политику.

Содержание фискальной политики государства может быть выражено в следующих ее чертах.

1. Фискальная политика в классическом доктринальном понимании включает два относительно самостоятельных блока мер государственного регулирования: налоговую и бюджетную политику. В практической плоскости данное направление государственного регулирования экономики может дополняться другими, «синтетическими» функциями, сочетающими несколько функций государственного регулирования, но при этом являющимися относительно самостоятельными. Например, с 2017 года к числу бюджетных полномочий Министерства финансов Российской Федерации (далее — Минфин России) наряду с разработкой бюджетной и налоговой политики отнесена разработка таможенно-тарифной политики (ст. 165 БК РФ). Появление относительно нового направления фискальной функции государства объяснялось в пояснительной записке к соответствующему проекту федерального закона: «Учитывая, что бюджетная, налоговая и таможенно-тарифная политика являются инструментами и неразрывными составными частями общей экономической политики страны, очевидна практическая целесообразность подготовки единого документа, позволяющего исключить внутренние противоречия между предлагаемыми мерами в налоговой и бюджетной политике, применять единый подход к составлению указанного документа, используемого при составлении проекта федерального бюджета и направляемого в Государственную Думу

Федерального Собрания Российской Федерации для рассмотрения в рамках парламентского контроля и в составе материалов к проекту федерального закона о федеральном бюджете»¹. По итогам осуществления соответствующих видов фискальной политики Министерством финансов Российской Федерации разработаны, утверждены и реализуются Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов².

2. Фискальная политика имеет множество частных задач, которые могут быть объединены в следующие цели:

- стабилизация экономики в условиях циклического развития;
- обеспечение целевых темпов экономического развития;
- повышение уровня занятости населения;
- решение инфляционных проблем.

3. Выбор комбинации инструментов фискальной политики зависит от направленности ее воздействия на расходы или доходы государственного бюджета. Основной механизм исполнения расходной части государственного бюджета в современных условиях — государственные и муниципальные закупки. Корпоративные закупки, или закупки предприятий государственного сектора экономики, формально и «технически» не являются расходами государственного бюджета, но косвенно выполняют схожие функции в системе государственного регулирования экономики.

Некоторые показатели, дающие представление о динамических и объемных характеристиках фискальной политики России в консолидированном измерении за 2006—2022 годы, приведены в табл. 1³.

¹ Паспорт проекта Федерального закона № 84815-7 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации (в части разработки и представления основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации единым документом)» // Система обеспечения законодательной деятельности : сайт. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/84815-7> (дата обращения: 20.07.2023).

² Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов // Минфин России : сайт. URL: <https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/11/main/2023-2025.pdf> (дата обращения: 21.07.2023).

³ Краткая ежегодная информация об исполнении федерального бюджета (млрд руб.) // Минфин России : сайт. URL: <https://minfin.gov.ru/ru/statis->

**Исполнение консолидированного федерального бюджета
Российской Федерации и государственных внебюджетных фондов,
2006—2022 годы**

Годы	Доходы консолидированного бюджета Российской Федерации и государственных внебюджетных фондов, млрд руб.	Расходы консолидированного бюджета Российской Федерации и государственных внебюджетных фондов, млрд руб.	Дефицит (-) / Профицит (+) млрд руб.
2006	10 625,8	8 375,2	2 250,6
2007	13 368,3	11 378,6	1 989,7
2008	16 169,1	14 157,0	2 012,1
2009	13 599,7	16 048,3	– 2 448,6
2010	16 031,9	17 616,7	– 1 584,7
2011	20 855,4	19 994,6	860,7
2012	23 435,1	23 174,7	260,4
2013	24 442,7	25 290,9	– 848,2
2014	26 766,1	27 611,7	– 845,6
2015	26 922,0	29 741,5	– 2 819,5
2016	28 181,5	31 323,7	– 3 142,1
2017	31 046,7	32 395,7	– 1 349,1
2018	37 320,3	34 284,7	3 035,6
2019	39 497,6	37 382,2	2 115,3
2020	38 205,7	42 503,0	– 4 297,3
2021	48 118,4	47 072,7	1 045,7
2022	53 073,8	55 182,0	– 2 108,1

Источник: данные Минфина России.

[tics/conbud/execute?id_57=93449-kratkaya_ezhegodnaya_informatsiya_ob_ispolnenii_konsolidirovannogo_byudzhetna_rossiiskoi_federatsii_i_gosudarstvennykh_vnebyudzhetnykh_fondov_mlrd._rub](https://www.fedstat.ru/conbud/execute?id_57=93449-kratkaya_ezhegodnaya_informatsiya_ob_ispolnenii_konsolidirovannogo_byudzhetna_rossiiskoi_federatsii_i_gosudarstvennykh_vnebyudzhetnykh_fondov_mlrd._rub) (дата обращения: 21.07.2023).

Таким образом, расходы консолидированного бюджета Российской Федерации и государственных внебюджетных фондов к 2022 году превысили 55,1 трлн руб., что составляет около 36,4 % от валового внутреннего продукта (ВВП) страны за этот же период (151 455,6 млрд руб.)¹.

Одним из основных механизмов исполнения расходной части бюджетов бюджетной системы Российской Федерации — государственные и муниципальные закупки, осуществляемые в соответствии с положениями Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (ст. 72 БК РФ). Согласно статистическим данным, размещенным в ЕИС в сфере закупок, цена контрактов, заключенных по всей России в 2022 году в соответствии с указанным Законом, составила 11,3 трлн руб.² Таким образом, на государственные и муниципальные закупки в последние годы приходится около пятой части расходов консолидированного бюджета Российской Федерации и государственных внебюджетных фондов (табл. 2).

Публичные закупки в широком значении, выходящем за рамки только фискального смысла, включают также и сегмент корпоративных закупок, осуществляемых в соответствии с положениями Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ. Базовая идея корпоративного сегмента публичных закупок — обеспечение свободы субъектов экономической деятельности в принятии ими многочисленных экономических решений, связанных с осуществлением закупочной деятельности. Данный сегмент подвержен государственному регулированию опосредованно через механизмы участия в корпоративном управлении соответствующих заказчиков. При этом влияние на результативность фискальной политики его также велико. Согласно данным ЕИС в сфере закупок, в 2022 году цена договоров, заключенных в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ, превысила 11,4 трлн руб. (в 2021 году этот показатель составил 23,2 трлн руб. — уменьшение произошло ввиду появления «закрытой» части корпоративного сегмента ЕИС в сфере закупок³ как результата внешнего санкционного влияния).

¹ О производстве и использовании валового внутреннего продукта (ВВП) в 2022 году // Федеральная служба государственной статистики : сайт. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/22_20-02-2023.html (дата обращения: 21.07.2023).

² ЕИС Закупки : сайт. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html#statAnchor> (дата обращения: 21.07.2023).

³ См.: Об основаниях неразмещения на официальном сайте единой информационной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспече-

Соотношение цены контрактов, заключенных в соответствии с положениями Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ, и расходов консолидированного бюджета Российской Федерации и государственных внебюджетных фондов, 2014—2022 годы

Годы	Расходы консолидированного бюджета Российской Федерации и государственных внебюджетных фондов, млрд руб.	Цена контрактов, заключенных по всей России в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ, млрд руб.	Цена контрактов, заключенных по всей России в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ, в процентном отношении к расходам консолидированного бюджета Российской Федерации и государственных внебюджетных фондов, %
2014	27 611,7	5 478,33	19,8
2015	29 741,5	5 510,80	18,5
2016	31 323,7	5 411,91	17,3
2017	32 395,7	6 364,61	19,6
2018	34 284,7	6 988,41	20,4
2019	37 382,2	8 404,71	22,5
2020	42 503,0	9 243,67	21,7
2021	47 072,7	9 810,40	20,8
2022	55 182,0	11 356,02	20,6

Источник: данные Минфина России, ЕИС в сфере закупок.

Роль публичных закупок в экономическом развитии государства проявляется в функциях, которые они выполняют. В их числе следующие.

Регулятивная функция публичных закупок состоит в том, что существующие правовые механизмы регулирования отношений в данной сфере позволяют обеспечить целевую направленность фискальной политики и внести вклад в достижение задач макроэкономического развития государства.

ния государственных и муниципальных нужд в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» сведений о закупках товаров, работ, услуг, информации о поставщиках (подрядчиках, исполнителях), с которыми заключены договоры : Постановление Правительства Российской Федерации от 6 марта 2022 г. № 301 : текст с изм. и доп. на 20 дек. 2022 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Регулятивная функция позволяет обеспечить рациональное расходование бюджетных средств, чему способствуют предписания федерального законодательства. Например, один из принципов контрактной системы в сфере закупок — принцип эффективности осуществления закупок (ст. 6 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ), сводящийся к эффективности использования бюджетных средств. В соответствии со ст. 34 БК РФ «принцип эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности)».

Стимулирующая функция публичных закупок состоит в осуществлении роли государства как крупнейшего заказчика и потребителя во всех секторах, отраслях и сферах экономической деятельности. Спрос на продукцию, обусловленный обеспечением государственных и муниципальных (а также корпоративных) нужд, стимулирует предпринимательскую активность во всех отраслях экономики и сферах экономической деятельности. В конечном счете это вносит положительный вклад в формирование доходной части бюджетов бюджетной системы Российской Федерации через налоговые и иные фискальные механизмы. Увеличение государством объемов финансирования на обеспечение своих нужд формирует дополнительный спрос на продукцию и оказывает поддержку всем категориям субъектов предпринимательства, что особенно значимо для малого и среднего бизнеса.

Реализация стимулирующей функции публичных закупок обеспечена соответствующими нормами. В соответствии с ч. 1 ст. 30 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ заказчики обязаны осуществлять закупки у субъектов малого предпринимательства в объеме не менее двадцати пяти процентов совокупного годового объема закупок в установленных законом случаях. Преференции субъектам малого и среднего предпринимательства в закупочных процедурах предусмотрены и Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ.

Социальная функция публичных закупок состоит в возможности разработки и реализации посредством данного механизма социально значимых программ. Например, социальная функция

проявляется в осуществлении соответствующих государственных программ, финансовое исполнение которых основано в том числе на закупочных процедурах:

государственной программы «Развитие здравоохранения» (исполнение — 1 432,3 млрд руб. в 2022 году);

государственной программы «Социальная поддержка граждан» (исполнение — 3 095,5 млрд руб. в 2022 году);

государственной программы «Доступная среда» (исполнение — 64,2 млрд руб. в 2022 году);

государственной программы «Развитие физической культуры и спорта» (исполнение — 79,7 млрд руб. в 2022 году);

государственной программы «Содействие занятости населения» (исполнение — 81,6 млрд руб. в 2022 году)¹.

Федеральным законодательством, регламентирующим публичную закупочную деятельность, установлены требования, способствующие реализации социальной функции публичных закупок. Например, ч. 1 ст. 30 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ установлен минимальный уровень закупок у социально ориентированных некоммерческих организаций. Преференции в закупочных процедурах для учреждений или предприятий уголовно-исполнительной системы (ст. 28 указанного Закона) также способствуют реализации социальной функции публичных закупок.

Инновационная функция публичных закупок проявляется в том, что в условиях интенсификации внедрения инновационных решений в отраслях экономики государство, обеспечивая свои нужды, формирует предпосылки для создания востребованных новшеств и производства продукции с новыми и востребованными потребительскими свойствами. В соответствии со ст. 10 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ заказчики при планировании и осуществлении закупок должны исходить из приоритета обеспечения государственных и муниципальных нужд путем закупок инновационной и высокотехнологичной продукции.

В большей мере конкретизирован в плане выполнения инновационной функции публичных закупок Федеральный закон от

¹ Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2022 год (предварительные итоги) // Минфин России : сайт. URL: https://archive.minfin.gov.ru/common/upload/library/2023/04/main/ispolnenie_federalnogo_budzheta_predvaritelnye_itogi.pdf (дата обращения: 21.07.2023).

18 июля 2011 г. № 223-ФЗ. Часть 3 ст. 4 этого Закона обязывает заказчиков размещать в ЕИС в сфере закупок план закупки инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, лекарственных средств на период от пяти до семи лет. Согласно ч. 8.2 ст. 3 Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ Правительство Российской Федерации утверждает «перечень конкретных заказчиков, которые обязаны осуществить закупку инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, в том числе у субъектов малого и среднего предпринимательства, годовой объем такой закупки либо порядок установления указанного годового объема для каждого конкретного заказчика, а также форму годового отчета о закупке инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, в том числе у субъектов малого и среднего предпринимательства, и требования к содержанию этого отчета»¹. Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 декабря 2014 г. № 1352 «Об особенностях участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»², принятым в соответствии с п. 2 ч. 8 ст. 3 Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ, уточнены требования к объемам закупок инновационной продукции у субъектов малого и среднего предпринимательства.

Отраслеобразующая функция публичных закупок состоит в том, что финансирование государством своих нужд в существенных объемах вносит определяющий вклад в формирование и развитие целого ряда отраслей экономики. Реализация государственных программ и национальных проектов в различных отраслях экономики осуществляется преимущественно с использованием механизмов публичных закупок. В настоящее время в Российской Федерации реализуется ряд программ и проектов, имеющих отраслевое и межотраслевое экономическое значение:

¹ О Перечне конкретных юридических лиц, которые обязаны осуществить закупку инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, в том числе у субъектов малого и среднего предпринимательства : Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 марта 2016 г. № 475-р : текст с изм. и доп. на 4 мая 2023 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Об особенностях участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц : Постановление Правительства Российской Федерации от 11 декабря 2014 г. № 1352 : текст с изм. и доп. на 20 дек. 2022 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

государственная программа «Развитие здравоохранения»;
государственная программа «Развитие образования»;
государственная программа «Доступная среда»;
государственная программа «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»;
государственная программа «Содействие занятости населения»;
государственная программа «Развитие культуры»;
государственная программа «Охрана окружающей среды»;
государственная программа «Развитие физической культуры и спорта»;
государственная программа «Научно-технологическое развитие Российской Федерации»;
государственная программа «Экономическое развитие и инновационная экономика»;
государственная программа «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»;
государственная программа «Развитие оборонно-промышленного комплекса»;
государственная программа «Развитие авиационной промышленности»;
государственная программа «Развитие судостроения и техники для освоения шельфовых месторождений»;
государственная программа «Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности»;
государственная программа «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности»;
государственная программа «Космическая деятельность России»;
государственная программа «Развитие атомного энергопромышленного комплекса»;
государственная программа «Информационное общество»;
государственная программа «Развитие транспортной системы»;
государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия;
государственная программа «Развитие рыбохозяйственного комплекса»;

государственная программа «Комплексное развитие сельских территорий»;

государственная программа «Воспроизводство и использование природных ресурсов»;

государственная программа «Развитие лесного хозяйства»;

государственная программа «Развитие энергетики»;

государственная программа «Обеспечение обороноспособности страны»;

государственная программа «Обеспечение государственной безопасности»;

государственная программа «Обеспечение защиты личности, общества и государства»;

государственная программа «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах»;

государственная программа «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»;

государственная программа «Обеспечение химической и биологической безопасности Российской Федерации»;

государственная программа «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»;

государственная программа «Юстиция»;

государственная программа «Эффективное вовлечение в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развитие мелиоративного комплекса»;

государственная программа «Развитие туризма»;

Государственная программа «Строительство» и др.¹

Таким образом, публичные закупки, являясь ключевым механизмом реализации фискальной политики государства, выполняют ряд функций, определяющих значение публичных закупок. Система публичных закупок создает условия для эффективного распределения бюджетных средств, реализации социальной, стимулирующей, инновационной, отраслеобразующей и иных значимых функций.

¹ Государственные программы Российской Федерации // Минфин России : сайт. URL: https://archive.minfin.gov.ru/common/upload/library/2023/04/main/ispolnenie_federalnogo_budzheta_predvaritelnye_itogi.pdf (дата обращения: 22.07.2023).

2. ПОНЯТИЕ ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПОК

Применительно к рассматриваемой сфере в литературе используются различные понятия: «государственные и муниципальные закупки», «государственные закупки», «государственный заказ», «госзакупки», «тендеры» и др. Данные понятия часто связывают с базовым нормативным правовым актом в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд — Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ, без учета иных законов, регламентирующих закупочную деятельность публично-правовых образований и принадлежащих им юридических лиц.

Структуру государственных закупок определяют как «совокупность способов закупок, предусмотренных законом о контрактной системе, применяемых в определяемых внешними обстоятельствами случаях, призванных обеспечивать наиболее рациональное использование бюджетных средств»¹. В данном случае не учтен тесно связанный с государственными и муниципальными закупками сегмент — корпоративные закупки, урегулированный Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ. Не выделен и такой подсегмент, как муниципальные закупки. Вероятно, авторы включили его в понятие государственных закупок «по умолчанию», что часто встречается в литературе.

Согласно другому подходу, государственные закупки — это совокупность государственных контрактов, заключаемых на поставку товаров или оказание услуг за счет средств государственного бюджета². Как видно, и здесь не принимаются во внимание муниципальные закупки и закупки, осуществляемые организациями государственного сектора экономики, что делает определение неполным.

В основе отношений, связанных с государственными закупками, действительно лежит контракт, но данная сфера не может быть ограничена только следующим пониманием: «Система от-

¹ 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, 2019. С. 12.

² Эшиев Т. А. Государственные закупки: основные понятия и определения // Тенденции развития науки и образования. 2022. № 91-5. С. 136.

ношений, в основе которой лежит контракт и которая связана с закупкой и поставкой товаров и услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд за счет средств бюджета с целью их рационального использования»¹.

Многообразие заказчиков (государственные, муниципальные, иные) и их контрагентов (поставщики, подрядчики, исполнители) делает неполным и такое толкование государственных закупок, как «система правоотношений между заказчиком и поставщиком приобретаемых товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд за счет средств государственного бюджета с целью эффективного их использования»². Кроме того, используя понятия «государственные нужды и муниципальные нужды», автор обходит стороной муниципальный сегмент закупок и разъясняет только термин «государственные закупки».

Государственные и муниципальные закупки определяют как «упорядоченную систему элементов, объединенных целью удовлетворения государственных и муниципальных нужд, в состав которых входят потребности публично-правовых образований и принадлежащих им юридических лиц, и являются основанием возникновения права собственности этих субъектов»³.

Отвечающим особенностям устройства данной сферы представляется термин «публичные закупки». Это понятие используется и в международной практике закупочной деятельности.

Согласно одной из трактовок, общественные (публичные) закупки — «процесс приобретения любых товаров, работ и услуг органами государственной власти и организациями государственного (общественного) сектора как для обеспечения собственной текущей деятельности, так и для реализации крупных долгосрочных проектов общенационального значения»⁴.

¹ Шешукова Т. Г. Система государственных закупок: понятие, влияние на экономику // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2018. № 20 (452). С. 21.

² Там же. С. 19.

³ Курц Н. А. Заключение договоров о государственных и муниципальных закупках : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 7—8.

⁴ Институт общественных закупок в современной российской экономике : монография / под ред. И. И. Смотрицкой, С. И. Черных. М., 2016. С. 16.

В Типовом законе ЮНИСТРАЛ (Комиссия ООН по праву международной торговли) о публичных закупках понятие «закупки» («публичные закупки») определяется как «приобретение закупающей организацией товаров, работ или услуг»¹. Закупающая организация в указанном международном правовом акте означает «любой правительственный департамент, учреждение, орган или другую организацию, любое их подразделение или несколько департаментов, учреждений, органов, организаций или подразделений, которые занимаются закупками, за исключением ...» и «любой департамент, учреждение, орган или другую организацию [правительства], [любой другой термин, используемый для обозначения национального правительства государства, принимающего закон], любое их подразделение или несколько департаментов, учреждений, органов, организаций или подразделений, которые занимаются закупками, за исключением...».

Принимая во внимание сложившиеся подходы к определению рассматриваемых терминов, публичные закупки в самом общем смысле предлагается определять как закупки, регламентированные законодательством о контрактной системе (Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ)², и закупки, регламентированные законодательством о закупках отдельными видами юридических лиц (Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ).

С точки зрения субъектного состава *публичные закупки* следует понимать как регламентируемую федеральным законодательством деятельность государственных и муниципальных органов и организаций, в том числе организаций (предприятий) государственного сектора экономики (государственных корпораций; государственных компаний; публично-правовых компаний; субъектов естественных монополий; организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности; хозяйственных обществ, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального

¹ Типовой закон ЮНИСТРАЛ о публичных закупках : принят в г. Вене 1 июля 2011 г. на 44-й сессии ЮНИСТРАЛ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² В том числе специальным по отношению к Федеральному закону от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе».

образования в совокупности превышает пятьдесят процентов), осуществляемую посредством элементов контрактной системы в сфере публичных закупок и состоящую в приобретении товаров, работ, услуг для удовлетворения публичных нужд и выполнения перечисленными органами и организациями своих функций.

Далее следует определить такие понятия, как «государственные (муниципальные) закупки» и «корпоративные закупки».

Государственные (муниципальные) закупки — это сегмент публичных закупок, осуществляемых государственными, муниципальными органами и организациями для обеспечения государственных (муниципальных) нужд за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Под государственными (муниципальными) нуждами следует понимать совокупность потребностей государственных (муниципальных) органов и организаций в товарах, работах, услугах, необходимых для выполнения ими своих функций.

Корпоративные закупки — это сегмент публичных закупок, осуществляемых организациями государственного сектора экономики: государственными корпорациями; государственными компаниями; публично-правовыми компаниями; субъектами естественных монополий; организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности; хозяйственными обществами, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в совокупности превышает пятьдесят процентов.

3. СИСТЕМА ЗАКУПОК ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД: ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ, ЭТАПЫ, УЧАСТНИКИ

Прямое исполнение фискальной функции государства в части расходов государственного бюджета осуществляется посредством механизма государственных и муниципальных закупок. Другой сегмент публичных закупок — корпоративные закупки (закупки предприятий государственного сектора экономики, осуществляемые в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ) — выполняют преимущественно косвенную функцию в фискальных механизмах государства. Закупки предприятий го-

сударственного сектора экономики осуществляются в основном вне рамок бюджетной политики, но оказывают определяющее влияние на нее как в расходной части, так и в доходной через налоговую систему. Основные акценты в общей характеристике правового регулирования публичных закупок будут сделаны на секторе государственных и муниципальных закупок.

Государственные и муниципальные закупки регламентируются положениями Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ и иных нормативных правовых актов.

3.1. Правовое регулирование закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд

В соответствии с ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд основывается на положениях Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, Бюджетного кодекса Российской Федерации и состоит из данного Федерального закона и других федеральных законов, регулирующих отношения, указанные в ч. 1 ст. 1 данного Федерального закона (рис. 1).

Закупочная деятельность, осуществляемая для обеспечения государственных и муниципальных нужд, регламентируется и иными нормативными правовыми актами, что определяет сложность и «многослойность» регулирования данного сегмента публичных закупок. Правом в установленных случаях принимать нормативные правовые акты, регламентирующие отношения, указанные в ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ, обладают следующие субъекты:

- Президент Российской Федерации;
- Правительство Российской Федерации;
- федеральные органы исполнительной власти;
- Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом»;
- Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос».

Наиболее активными субъектами, реализующими право принимать нормативные правовые акты в сфере закупок, являются Правительство Российской Федерации и федеральные органы

исполнительной власти. Количество нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок только на федеральном уровне составляет несколько сотен. Многообразие таких правовых актов порождает необходимость их систематизации и группировки. Например, Федеральная антимонопольная служба (далее — ФАС России) следующим образом разделила весь массив правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд:

правовая и организационная основы закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;
уполномоченные федеральные органы исполнительной власти в сфере закупок;

планирование закупок, обоснования начальной (максимальной) цены контракта;

единая информационная система, размещение информации на официальном сайте;

национальный режим (импортозамещение);

нормирование в сфере закупок;

описание объекта закупки;

энергоэффективность в сфере закупок;

дополнительные требования к участникам закупки;

реестр недобросовестных поставщиков;

преференции в сфере закупок;

конкурсы, аукционы;

запросы котировок;

закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя);

обеспечение заявок, обеспечение исполнения контракта;

контракты;

закупка строительных работ;

типовые контракты;

контроль в сфере закупок;

отчетность в сфере закупок, реестр контрактов;

специальные инвестиционные контракты (СПИКи);

государственный оборонный заказ¹.

¹ Перечень нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных

Правовые акты, регламентирующие отношения, указанные в ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ, в случаях, предусмотренных законодательством о контрактной системе в сфере закупок, вправе принимать органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы публичной власти федеральной территории, органы местного самоуправления (ч. 3 ст. 2 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ).

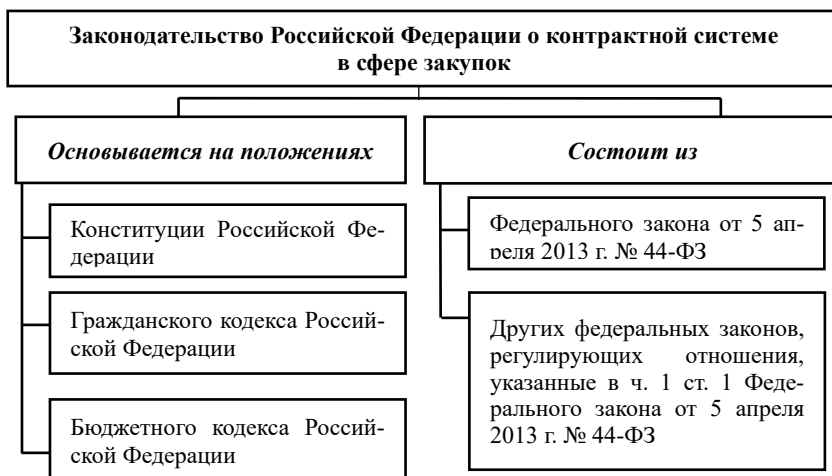


Рис. 1. Законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок

3.2. Этапы деятельности по осуществлению закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд

В соответствии с ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ данный Закон «регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности

нужд // ФАС России : сайт. URL: <https://fas.gov.ru/documents/615059> (дата обращения: 12.08.2023).

и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок, в части, касающейся:

- 1) планирования закупок товаров, работ, услуг;
- 2) определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- 3) заключения предусмотренных настоящим Федеральным законом контрактов;
- 4) особенностей исполнения контрактов;
- 5) мониторинга закупок товаров, работ, услуг;
- 6) аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг;
- 7) контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Исходя из вышеприведенного, сферу применения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ по временному критерию можно выразить в виде этапов и стадий, на которые данный Закон распространяется (табл. 3, 4). Под этапами закупки товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд (этапы публичной закупки) можно понимать совокупность действий заказчика, характеризующихся завершенностью, ограничениями по срокам, направленных на достижение единой цели. К этапам закупочной деятельности можно отнести:

- 1-й этап — планирование закупок товаров, работ, услуг;
- 2-й этап — определение поставщика (подрядчика, исполнителя);
- 3-й этап — заключение государственного (муниципального) контракта, иного гражданско-правового договора, предметом которых является поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества) для обеспечения государственных или муниципальных нужд;
- 4-й этап — исполнение (изменение, расторжение) государственного (муниципального) контракта, иного гражданско-правового договора.

В рамках этапов можно выделить стадии (подэтапы) — относительно самостоятельные части этапов, характеризующиеся завершенностью, направленные на решение задач, подчиненных целям этапов.

**Этапы и стадии (подэтапы) закупочной деятельности
для обеспечения государственных и муниципальных нужд¹**

Этап государственных (муниципальных) закупок	Стадия (подэтап) государственных (муниципальных) закупок
Планирование закупок товаров, работ, услуг	1.1. Нормирование закупок 1.2. Сбор и обобщение информации о потребностях заказчика 1.3. Формирование плана-графика закупок 1.4. Утверждение плана-графика закупок 1.5. Ведение плана-графика закупок, в том числе внесение в него изменений в соответствии с установленным порядком 1.6. Размещение плана-графика закупок в ЕИС в сфере закупок 1.7. Определение и обоснование начальной (максимальной) цены контракта (цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)) 1.8. Внутренняя текущая деятельность заказчика на этапе планирования закупок (сбор заявок от подразделений, рассмотрение заявок, консолидация заявок и др.) — не урегулирована Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ 1.9. Иные действия, предусмотренные законодательством о контрактной системе в сфере закупок
Определение поставщика (подрядчика, исполнителя)	2.1. Выбор способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя) — конкурентный или неконкурентный 2.2. Определение требований к участникам закупки 2.3. Описание объекта закупки 2.4. Разработка проекта контракта (государственного, муниципального) 2.5. Определение и обоснование начальной (максимальной) цены контракта (цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем))

¹ Приведенный перечень этапов и стадий (их последовательность) не является исчерпывающим и может изменяться в зависимости от ряда обстоятельств: размера начальной (максимальной) цены контракта, типа заказчика, отраслевого вида закупаемой продукции (товаров, работ, услуг) и др.

Этап государственных (муниципальных) закупок	Стадия (подэтап) государственных (муниципальных) закупок
	2.6. Размещение извещения об осуществлении закупки в ЕИС в сфере закупок 2.7. Анализ соответствия заявок на участие в конкурентных процедурах 2.8. Проведение конкурентных процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в случае выбора таковых 2.9. Подведение итогов и определение победителя конкурентных процедур 2.10. Подготовка к заключению контракта 2.11. Иные действия, предусмотренные законодательством о контрактной системе в сфере закупок
Заключение контракта	3.1. Подписание контракта 3.2. Размещение информации о контракте в ЕИС в сфере закупок 3.3. Размещение информации о контракте в иных информационных системах 3.4. Направление информации о контракте в реестры, предусмотренные законодательством о контрактной системе в сфере закупок 3.5. Иные действия, предусмотренные законодательством о контрактной системе в сфере закупок
Исполнение (изменение, расторжение) контракта	4.1. Осуществление авансирования заказчиком, если таковое предусмотрено 4.2. Контроль заказчиком исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) своих обязательств по контракту 4.3. Приемка поставленных товаров, выполненных работ, результатов оказанных услуг, в том числе подписание акта приемки товаров, выполнения работ, оказания услуг 4.4. Расчеты с поставщиком (подрядчиком, исполнителем) 4.5. Размещение в ЕИС в сфере закупок платежных документов и подписанных актов 4.6. Иные действия, предусмотренные законодательством о контрактной системе в сфере закупок

Мониторинг, контроль и аудит могут осуществляться на всех этапах закупочного процесса (табл. 5), поэтому хронологически неточно относить данные мероприятия к самостоятельному этапу,

следующему после этапа заключения контракта. Однако такое видение последовательности закупочного процесса можно наблюдать в различных источниках¹.

Некорректность отнесения мониторинга, контроля и аудита к самостоятельным этапам закупочных процедур подтверждается также содержанием терминов «определение поставщика (подрядчика, исполнителя)» и «закупка товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд», законодательная дефиниция которых дается в ст. 3 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ:

«определение поставщика (подрядчика, исполнителя) — совокупность действий, которые осуществляются заказчиками в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, начиная с размещения извещения об осуществлении закупки товара, работы, услуги для обеспечения государственных нужд (федеральных нужд, нужд субъекта Российской Федерации) или муниципальных нужд либо в установленных настоящим Федеральным законом случаях с направления приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершаются заключением контракта» (п. 2 ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ);

«закупка товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд (далее — закупка) — 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» (п. 3 ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ).

¹ Контрактная система в сфере закупок : учеб. пособие / М. А. Королева, Е. С. Кондюкова, Л. В. Дайнеко, М. Ф. Власова ; под ред. В. А. Ларионовой ; М-во науки и высшего образования Российской Федерации, Урал. федер. ун-т. Екатеринбург, 2020. С. 51 ; Самолысов П. В., Булгакова М. А. Контрактная система в сфере государственных закупок в России : учебник / под науч. ред. Н. В. Павличенко. М., 2020. С. 24.

Характеристика этапов закупочной деятельности

Этап	Цель этапа	Участники контрактной системы, участвующие в реализации этапа	Иные особенности
Планирование закупок товаров, работ, услуг	Определение и обоснование объема и структуры государственных (муниципальных) нужд	Заказчик	Планирование закупок осуществляется посредством формирования, утверждения и ведения планов-графиков. Закупки, не предусмотренные планами-графиками, не могут быть осуществлены (ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ). В рамках этапа планирования осуществляются нормирование закупок, определение начальной (максимальной) цены контракта и иные действия заказчика
Определение поставщика (подрядчика, исполнителя)	Описание объекта закупки, размещение информации о закупке в ЕИС в сфере закупок (извещение об осуществлении закупки); выбор способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя), проведение закупочных процедур и определение контрагента, обеспечивающего государственные (муниципальные) нужды	Заказчик Иные участники закупки	Каждый из подэтапов данного этапа строго регламентирован предписаниями Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ. Содержание закупочных процедур будет во многом определяться содержанием объекта закупки, результатами расчета начальной (максимальной) цены контракта, видом закупаемых товаров (работ, услуг) и другими факторами и обстоятельствами. Определение поставщика (подрядчика, исполнителя) осуществляется конкурентными и неконкурентными способами

Этап	Цель этапа	Участники контрактной системы, участвующие в реализации этапа	Иные особенности
Заключение контракта	Выбор поставщика (подрядчика, исполнителя), в наибольшей степени соответствующего установленным закупочной документацией требованиям	Заказчик Иные участники закупки, в том числе признанные поставщиком (подрядчиком, исполнителем) Операторы электронных площадок	Порядок заключения контракта урегулирован законодательством о контрактной системе (ст. 24 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ)
Исполнение (изменение, расторжение) контракта	Обеспечение государственных (муниципальных) нужд с соблюдением срока, объема, потребительских и иных оговоренных условиями контракта характеристик	Заказчик Иные участники закупки, в том числе признанные поставщиком (подрядчиком, исполнителем) Операторы электронных площадок	Исполнение контракта включает в себя комплекс мер, реализуемых после заключения контракта и направленных на достижение целей осуществления закупки путем взаимодействия заказчика с поставщиком (подрядчиком, исполнителем): приемка поставленной продукции (выполненных работ, оказанных услуг); оплата поставленной продукции (выполненных работ, оказанных услуг); взаимодействие заказчика с поставщиком (подрядчиком, исполнителем)

Характеристика управляющих процессов контрактной системы в сфере закупок

Управ-ляющий процесс	Цель управляющего процесса	Участники управляющего процесса	Иные особенности
Мониторинг	Реализация системы наблюдений, осуществляемых на постоянной основе посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации о закупках товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд для оценки их эффективности, а также определения мер по совершенствованию законов Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок	Федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок	Мониторинг закупок обеспечивается в порядке, установленном Правительством Российской Федерации ¹ . Мониторинг закупок осуществляется с использованием единой информационной системы и на основе содержащейся в ней информации (ч. 3 ст. 97 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ). Результаты мониторинга закупок по итогам каждого года оформляются в виде сводного аналитического отчета, который представляется федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок в Правительство Российской Федерации (ч. 5 ст. 97 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ)

¹ О мониторинге закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, а также об оценке эффективности деятельности органов контроля, осуществляющих контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации : Постановление Правительства Российской Федерации от 27 мая 2021 г. № 814. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Управляющий процесс	Цель управляющего процесса	Участники управляющего процесса	Иные особенности
Аудит	Анализ и оценка результатов закупок, достижения целей осуществления закупок	Счетная палата Российской Федерации Контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации, образованные законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации Контрольно-счетные органы муниципальных образований (в случае, если такие органы образованы в муниципальных образованиях), образованные представительными органами муниципальных образований	Для достижения целей данного процесса органы аудита в сфере закупок осуществляют экспертно-аналитическую, информационную и иную деятельность посредством проверки, анализа и оценки информации о законности, целесообразности, об обоснованности, о своевременности, об эффективности и о результативности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам (ч. 3 ст. 98 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ)
Контроль	Контроль закупочного цикла в целом и его отдельных этапов	ФАС России Казначейство России Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок	В сфере закупок выделяют различные уровни (федеральный, региональный и муниципальный) и виды (ведомственный контроль; контроль, осуществляемый заказчиком; общественный контроль) контроля (глава 5 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ)

Управ- ляющий процесс	Цель управляющего процесса	Участники управляющего процесса	Иные особенности
		<p>Финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований</p> <p>Органы управления государственными внебюджетными фондами</p> <p>Органы местного самоуправления муниципального района (муниципального округа, городского округа), уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок</p> <p>Органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, определенные в соответствии с БК РФ (ст. 99 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ)</p>	

3.3. Контрактная система в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд

Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее — контрактная система в сфере закупок) определена в п. 1 ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ через совокупность ее участников и осуществляемых ими, в том числе с использованием ЕИС в сфере закупок (за исключением случаев, когда использование ЕИС не предусмотрено указанным Законом), действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд.

К участникам контрактной системы в сфере закупок отнесены:

1. ***Федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок*** — федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере закупок (п. 12 ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ). Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 августа 2013 г. № 728 «Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (п. 1) Министерство финансов Российской Федерации определено федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд¹.

2. ***Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по регулированию контрактной системы в сфере закупок.*** Например, в г. Санкт-Петербурге таким органом является

¹ Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации : Постановление Правительства Российской Федерации от 26 августа 2013 г. № 728 : текст с изм. и доп. на 14 апр. 2017 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Комитет по государственному заказу Санкт-Петербурга¹. В Ленинградской области — Комитет государственного заказа Ленинградской области².

3. *Иные федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление нормативно-правового регулирования и контроля в сфере закупок.* К таким органам относятся Казначейство России, ФАС России и др.

4. *Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченные на осуществление нормативно-правового регулирования и контроля в сфере закупок.*

5. *Органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление нормативно-правового регулирования и контроля в сфере закупок.*

6. *Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом».*

7. *Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос».*

8. *Заказчики.* Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ выделяет несколько категорий заказчиков: государственные заказчики, муниципальные заказчики, иные категории заказчиков (ст. 3 Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ).

Государственный заказчик определяется как «государственный орган (в том числе орган государственной власти), Государственная корпорация по атомной энергии “Росатом”, Государственная корпорация по космической деятельности “Роскосмос”, публично-правовая компания “Единый заказчик в сфере строительства”, орган управления государственным внебюджетным фондом либо государственное казенное учреждение, действующие от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации».

¹ О Комитете по государственному заказу Санкт-Петербурга : Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 27 сентября 2012 г. № 1039 : текст с изм. и доп. на 10 окт. 2022 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Об утверждении Положения о Комитете государственного заказа Ленинградской области и признании утратившими силу отдельных постановлений Правительства Ленинградской области : Постановление Правительства Ленинградской области от 27 декабря 2013 г. № 530 : текст с изм. и доп. на 10 окт. 2022 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Федерации от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации и осуществляющие закупки» (п. 5 ч. 1 ст. 3 Федерального закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ) (рис. 2).

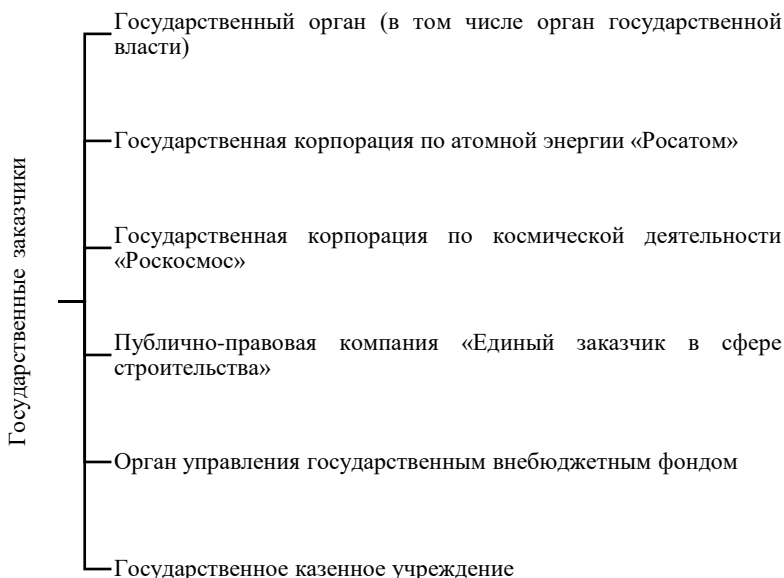


Рис. 2. Виды государственных заказчиков в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ

Наиболее значительной в количественном выражении и многообразной по своему составу категорией государственных заказчиков выступают государственные органы. В статье 1 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» данный термин определяется как «органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и иные государственные органы, образуемые в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации»¹. В научной литературе государственный

¹ Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления : Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ : текст с изм. и доп. на 14 июля 2022 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

орган определяют как «гражданин или коллектив граждан, которые наделены государственно-властными полномочиями, уполномочены государством на осуществление его задач и функций и действуют в установленном государством порядке»¹.

Муниципальный заказчик в п. 6 ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ определен как «муниципальный орган или муниципальное казенное учреждение, действующие от имени муниципального образования, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации от имени муниципального образования и осуществляющие закупки».

Согласно данным Минфина России, количество государственных заказчиков, осуществлявших закупки в 2022 году, составило 8 038 федеральных, 24 088 региональных и 61 743 муниципальных. Долевое распределение заказчиков на федеральном, региональном и муниципальном уровне в последние годы не претерпевает существенных изменений (рис. 3).

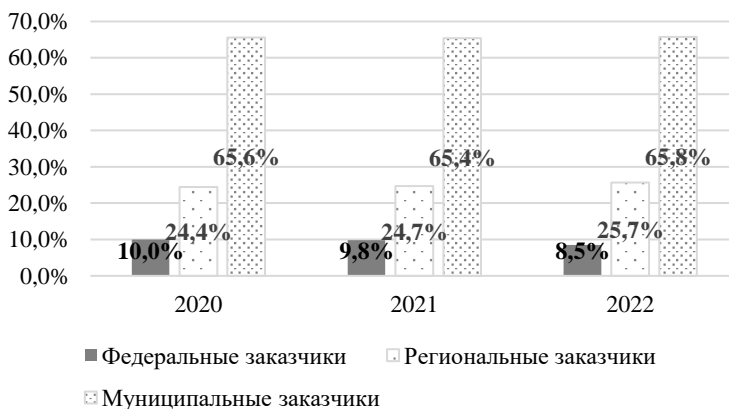


Рис. 3. Доля федеральных, региональных, муниципальных заказчиков, осуществлявших закупки в 2020—2022 годах, %

Источник: данные Минфина России².

¹ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник. М., 1999. С. 305.

² 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 2022 г. //

Иные категории заказчиков. В законодательстве о контрактной системе в сфере закупок используется также обобщенная категория «заказчик», определяемая как государственный или муниципальный заказчик либо, в установленных законом случаях (в соответствии с чч. 1 и 2.1 ст. 15 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ), бюджетное учреждение, государственное, муниципальное унитарное предприятие, осуществляющие закупки. Надо отметить, что бюджетные учреждения в соответствии с положениями ст. 15 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ могут при наличии правового акта, принятого данными заказчиками в соответствии с ч. 3 ст. 2 Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ и размещенного до начала года в ЕИС в сфере закупок, в установленных законом случаях осуществлять в соответствующем году с соблюдением требований указанных Закона и правового акта закупки. Схожим правом (с особенностями в части использования источника средств на обеспечение нужд) наделены государственные и муниципальные унитарные предприятия (п. 2 ч. 2.1 ст. 15 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ).

В отдельную категорию законодательством о контрактной системе выделены заказчики, осуществляющие деятельность на территории иностранного государства (п. 7.1 ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ). К данной категории заказчиков отнесены «заказчики из числа дипломатических представительств, консульских учреждений Российской Федерации, торговых представительств Российской Федерации, представительств Российской Федерации при международных (межгосударственных, межправительственных) организациях, а также заказчики, осуществляющие деятельность на территории иностранного государства».

9. Участники закупок, в том числе признанные поставщиками (подрядчиками, исполнителями).

Минфин России : сайт. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2023/05/main/Monitoring_2022_itog.pdf (дата обращения: 19.08.2023) ; Сводный аналитический отчет о результатах мониторинга закупок товаров, работ, услуг, осуществляемых в соответствии с Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», за 2021 г. // Минфин России : сайт. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/08/main/44_fz_2021.pdf (дата обращения: 19.08.2023).

Понятие участника закупок дается в п. 4 ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ: «любое юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала, за исключением юридического лица, местом регистрации которого является государство или территория, включенные в утверждаемый в соответствии с пунктом 15 статьи 241 Бюджетного кодекса Российской Федерации перечень государств и территорий, используемых для промежуточного (офшорного) владения активами в Российской Федерации (далее — офшорная компания), либо юридического лица, являющегося иностранным агентом в соответствии с Федеральным законом от 14 июля 2022 года № 255-ФЗ “О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием”, или любое физическое лицо, в том числе зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, за исключением физического лица, являющегося иностранным агентом в соответствии с Федеральным законом от 14 июля 2022 года № 255-ФЗ “О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием”»).

Поставщик (подрядчик, исполнитель) определяется как участник закупки, с которым в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ заключен контракт. Статус контрагента будет зависеть от вида закупаемой продукции: если предметом контракта выступает закупка товаров, контрагент будет поставщиком, работ — подрядчиком, услуг — исполнителем.

10. Уполномоченные органы, уполномоченные учреждения.

В пункте 10 ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ данные субъекты определяются как «государственный орган, муниципальный орган, казенное учреждение, на которые возложены полномочия, предусмотренные статьей 26 настоящего Федерального закона».

Признание данных органов и учреждений субъектами контрактной системы осуществлено для целей функционирования института централизации закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Централизация закупок внедрена прежде всего для экономии бюджетных средств, поскольку закупка однородных товаров большим объемом будет обо-

даться заказчикам дешевле, чем проведение нескольких закупок по отдельности. Другое преимущество централизации — делегирование «закупочного» функционала мелкими заказчиками крупным, обладающим соответствующими профессиональными компетенциями.

Можно выделить несколько моделей централизации закупок (ст. 26 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ).

Модель 1 «Общая с возложением “закупочных” функций на один из вновь созданных органов (одно из учреждений)» — состоит в возложении полномочий на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) на один из специально созданных для целей централизации закупок государственных органов, муниципальных органов или одно из казенных учреждений (ч. 1 ст. 26 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ) (рис. 4).

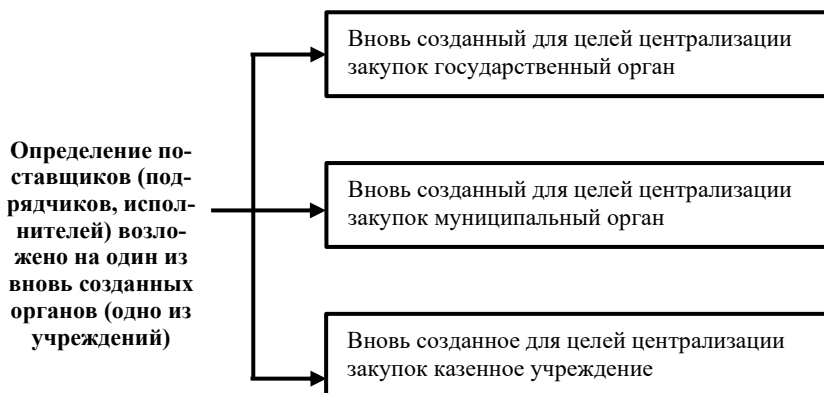


Рис. 4. Модель централизации закупок «Общая с возложением “закупочных” функций на один из вновь созданных органов (одно из учреждений)»

Модель 2 «Общая с возложением “закупочных” функций на несколько вновь созданных органов (учреждений)» — возложение закупочных функций (определение поставщиков, подрядчиков, исполнителей) на несколько специально созданных для целей централизации закупок государственных органов, муниципальных органов или казенных учреждений (ч. 1 ст. 26 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ) (рис. 5).

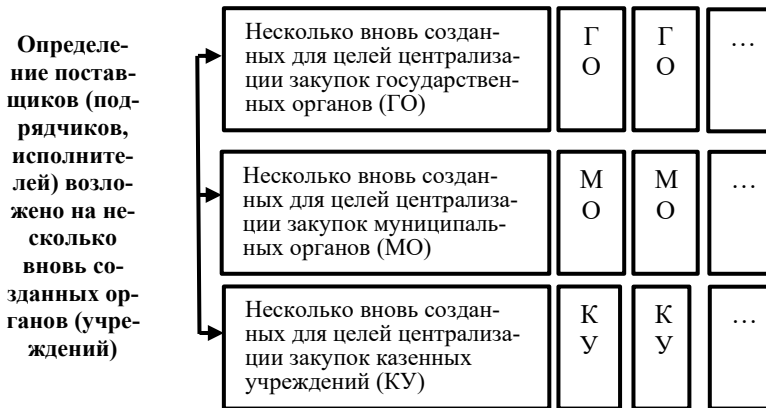


Рис. 5. Модель централизации закупок «Общая с возложением “закупочных” функций на несколько вновь созданных органов (учреждений)»

Модель 3 «Общая с возложением “закупочных” функций на один из уже существующих органов (одно из учреждений)» — состоит в возложении полномочий на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) на один из существующих созданных для целей централизации закупок государственных органов, муниципальных органов (одно из казенных учреждений) (ч. 1 ст. 26 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ) (рис. 6).

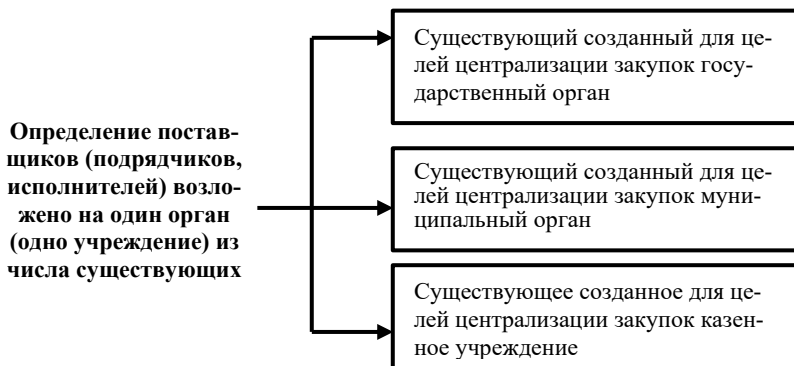


Рис. 6. Модель централизации закупок «Общая с возложением “закупочных” функций на один из уже существующих органов (одно из учреждений)»

Модель 4 «Общая с возложением “закупочных” функций на несколько из уже существующих органов (учреждений)» — состоит в возложении полномочий на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) на несколько из уже существующих созданных для целей централизации закупок государственных органов, муниципальных органов или казенных учреждений (ч. 1 ст. 26 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ) (рис. 7).

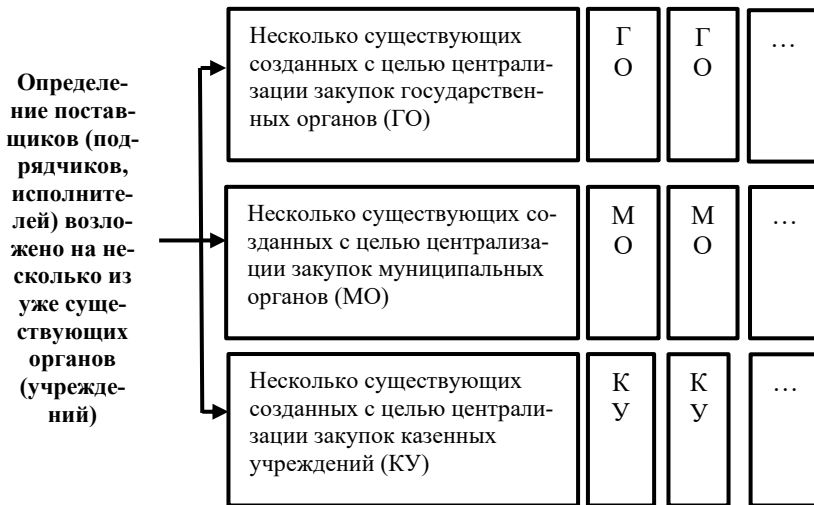


Рис. 7. Модель централизации закупок «Общая с возложением “закупочных” функций на несколько из уже существующих органов (учреждений)»

Вышеприведенные модели централизации закупок могут быть классифицированы:

а) в зависимости от возложения полномочий на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) на вновь созданные или уже существующие органы (учреждения) (рис. 8);

б) по числу органов и учреждений, на которые возложены полномочия на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) (рис. 9).

Модели централизации закупок в зависимости от возложения полномочий на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) на вновь созданные или уже существующие органы (учреждения)

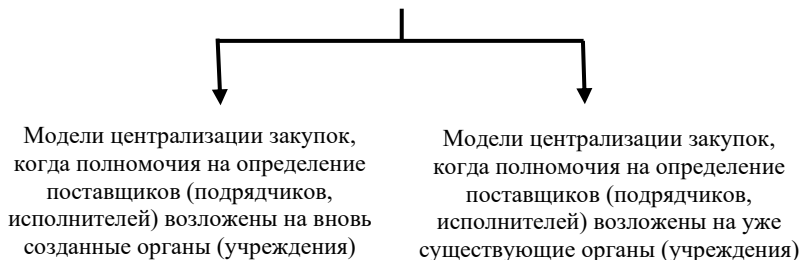


Рис. 8. Модели централизации закупок в зависимости от возложения полномочий на вновь созданные или уже существующие органы и учреждения

Модели централизации закупок по признаку количества органов (учреждений), на которые возложены полномочия (подрядчиков, исполнителей)

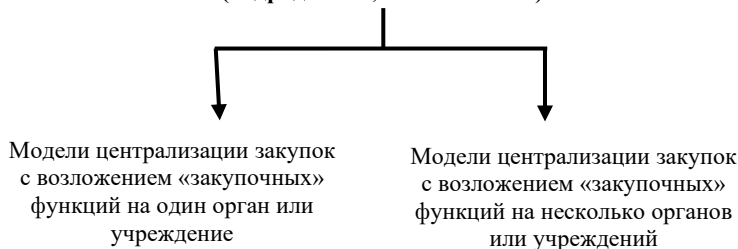


Рис. 9. Модели централизации закупок по признаку количества органов и учреждений, на которые возложены полномочия на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей)

Вышеприведенные модели централизации закупок можно представить в виде таблицы (табл. 6).

**Модели централизации закупок в соответствии с ч. 1 ст. 26
Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ**

Признаки классификации	Содержание модели централизации закупок
Количество органов (учреждений), на которые возложены «закупочные» функции	Модели централизации закупок с возложением «закупочных» функций на один орган (одно учреждение)
	Модели централизации закупок с возложением «закупочных» функций на несколько органов (учреждений)
Возложение «закупочных» функций на вновь созданные органы (учреждения)	Модели централизации закупок с возложением «закупочных» функций на один вновь созданный орган (одно учреждение)
	Модель централизации закупок с возложением «закупочных» функций на несколько вновь созданных органов (учреждений)
Возложение «закупочных» функций на уже существующие органы (учреждения)	Модель централизации закупок с возложением «закупочных» функций на один из уже существующих органов (одно учреждение)
	Модель централизации закупок с возложением «закупочных» функций на несколько уже существующих органов (учреждений)

В части 1 ст. 26 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ, устанавливающей возможность централизации закупок в соответствии с вышеприведенными четырьмя моделями, определены основные полномочия органов и учреждений, создаваемых в целях централизации закупок: «Такие уполномоченные органы, уполномоченные учреждения осуществляют полномочия на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков, установленные решениями о создании таких уполномоченных органов, уполномоченных учреждений или о наделении их указанными полномочиями». При этом установлены ограничения в части возложения функций на такие органы и учреждения: «Не допускается возлагать на такие

уполномоченные органы, уполномоченные учреждения полномочия на обоснование закупок, определение условий контракта, в том числе на определение начальной (максимальной) цены контракта, и подписание контракта. Контракты подписываются заказчиками, для которых были определены поставщики (подрядчики, исполнители)» (ч. 1 ст. 26 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ).

Части 2 и 3 ст. 26 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ допускают модели централизации закупок, которые можно условно назвать моделями «полной» и «частичной» централизации (рис. 10).

**Модели централизации закупок в зависимости от объема делегируемых заказчиками полномочий
(чч. 1—3 ст. 26 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ)**

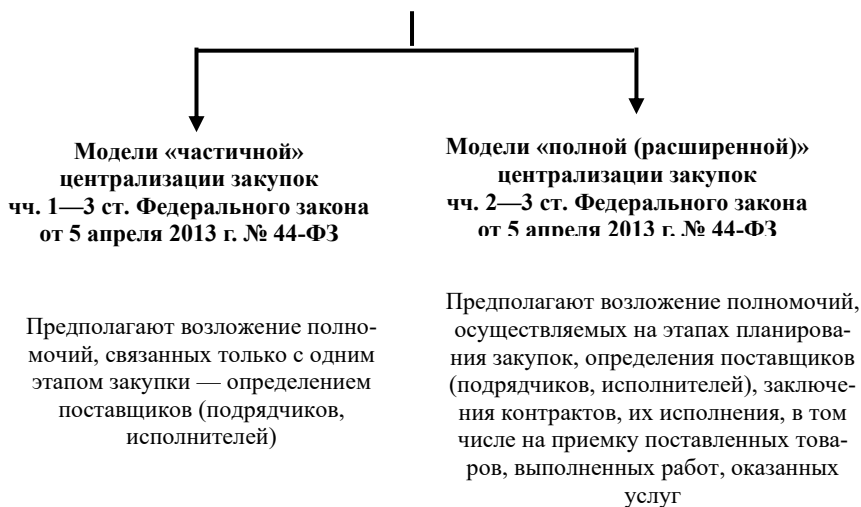


Рис. 10. Модели «частичной» и «полной» централизации закупок (чч. 1—3 ст. 26 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ)

11. Специализированные организации.

Заказчик в соответствии со ст. 40 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ может привлечь на основе контракта специализированную организацию — юридическое лицо для вы-

полнения отдельных функций по определению поставщика (подрядчика, исполнителя). Специализированная организация создается «для выполнения отдельных функций по определению поставщика (подрядчика, исполнителя), в том числе для разработки документации о закупке (в случае, если настоящим Федеральным законом предусмотрена документация о закупке), размещения в единой информационной системе и на электронной площадке информации и электронных документов, предусмотренных настоящим Федеральным законом, направления приглашений, выполнения иных функций, связанных с обеспечением проведения определения поставщика (подрядчика, исполнителя)» (ч. 1 ст. 40 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ).

12. ***Операторы электронных площадок, операторы специализированных электронных площадок*** — непубличные хозяйственные общества, юридические лица, в соответствии с пп. 18, 20 ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ выполняющие функции проведения открытых или закрытых (если электронная площадка специализированная) электронных процедур. В частности, оператором электронной площадки согласно ч. 1 ст. 24.1 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ обеспечивается:

- направление участниками закупок запросов о даче разъяснений положений извещения об осуществлении закупки и (или) документации о закупке;

- подача участниками закупок заявок на участие в закупке, предложений о цене контракта;

- предоставление комиссии по осуществлению закупок доступа к указанным заявкам;

- сопоставление предложений о цене контракта участников закупки, формирование протоколов;

- заключение контракта с победителем закупки.

3.4. Государственный оборонный заказ в системе государственных закупок

Система государственных закупок включает особый сегмент — государственный оборонный заказ, регламентируемый специальным по отношению к Федеральному закону от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ нормативным правовым актом — Федеральным

законом от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» (далее — Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ)¹, в котором государственный оборонный заказ определяется как «установленные нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации задания на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных нужд в целях обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации, а также поставки продукции в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации».

Нормы Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ являясь специальными по отношению к нормам Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ, обладают, таким образом, приоритетом по отношению к ним. Отдельные вопросы, касающиеся формирования, размещения, выполнения государственного оборонного заказа и государственного контроля (надзора) в сфере государственного оборонного заказа, специально урегулирован Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ, в частности:

особенности планирования закупок (ч. 11 ст. 16 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ);

определение начальной (максимальной) цены контракта (ч. 21 ст. 22, ч. 3 ст. 34 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ);

особенности описания объектов закупки (ч. 6 ст. 33 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ);

дополнительные требования к экспертам и экспертным организациям (ч. 5 ст. 41 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ);

особенности порядка размещения извещения об осуществлении закупки (п. 2 ч. 1 ст. 42 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ);

¹ О государственном оборонном заказе : Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ : текст с изм. и доп. на 3 апр. 2023 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

особенности порядка принятия сторонами контракта решения об одностороннем отказе от исполнения контракта (ч. 25 ст. 95 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ);

особенности обеспечения исполнения контракта (ч. 10 ст. 96 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ);

особенности осуществления контроля (ч. 31 ст. 99 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ).

Особый субъектный состав со стороны заказчиков и исполнителей по государственным контрактам в сфере гособоронзаказа также определяет особенности регулирования данного сегмента государственных закупок.

В пункте 2 ст. 3 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ дается определение государственного заказчика гособоронзаказа: «Федеральный орган исполнительной власти, Государственная корпорация по атомной энергии “Росатом” или Государственная корпорация по космической деятельности “Роскосмос”, обеспечивающие поставки продукции по государственному оборонному заказу».

Исполнение государственных контрактов по гособоронзаказу обеспечивается системой взаимодействия головных исполнителей поставок продукции по гособоронзаказу и исполнителей. Головной исполнитель поставок продукции по гособоронзаказу — это «юридическое лицо, созданное в соответствии с законодательством Российской Федерации и заключившее с государственным заказчиком государственный контракт по государственному оборонному заказу» (п. 3 ст. 3 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ). Исполнитель, участвующий в поставках продукции по гособоронзаказу, определен как «лицо, входящее в кооперацию головного исполнителя и заключившее контракт с головным исполнителем или исполнителем» (п. 4 ст. 3 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ).

Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ вводит понятие кооперации головного исполнителя как «совокупности взаимодействующих между собой лиц, участвующих в поставках продукции по государственному оборонному заказу в рамках сопровождаемых сделок. В кооперацию входят головной исполнитель, заключающий государственный контракт с государственным заказчиком, исполнители, заключающие контракты

с головным исполнителем, и исполнители, заключающие контракты с исполнителями» (п. 4.1 ст. 3 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ).

Особенности гособоронзаказа определяются и последовательностью его осуществления. Он включает условные этапы:

- формирование гособоронзаказа;
- размещение гособоронзаказа;
- исполнение гособоронзаказа.

4. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОРПОРАТИВНЫХ ЗАКУПОК

Другой крупный сегмент публичных закупок — так называемые корпоративные закупки, осуществляемые в соответствии с положениями Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ.

В пункте 1 ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ перечислены категории юридических лиц, которые в закупочной деятельности могут руководствоваться предписаниями данного законодательного акта. Это:

- государственные корпорации;
- государственные компании;
- публично-правовые компании;
- субъекты естественных монополий;
- организации, осуществляющие регулируемые виды деятельности в сфере электроснабжения, газоснабжения, теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, обращения с твердыми коммунальными отходами;
- автономные учреждения;
- хозяйственные общества, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в совокупности превышает пятьдесят процентов.

В пункте 2 ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ перечень организаций, которые осуществляют закупки в соответствии с требованиями данного Федерального закона, дополнен дочерними хозяйственными обществами,

в уставном капитале которых более пятидесяти процентов долей в совокупности принадлежит указанным в п. 1 ч. 2 ст. 1 этого Закона юридическим лицам, т. е. государственным корпорациям, государственным компаниям, публично-правовым компаниям, субъектам естественных монополий, организациям, осуществляющим регулируемые виды деятельности в сферах электроснабжения, газоснабжения, теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, обращения с твердыми коммунальными отходами, автономным учреждениям, хозяйственным обществам, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в совокупности превышает пятьдесят процентов.

Согласно п. 3 ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ под регулирование данного Закона подпадает закупочная деятельность так называемых «внучатых компаний» — дочерних хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более пятидесяти процентов долей принадлежит указанным в п. 2 ч. 2 ст. 1 Закона дочерним хозяйственным обществам. При этом из буквального толкования положений рассматриваемого Закона и разъяснений регуляторов следует, что «правнучка» хозяйственных обществ, подпадающих под действие Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ, не обязана руководствоваться указанным Законом¹.

В отдельную категорию заказчиков выделены бюджетные учреждения, чья закупочная деятельность может осуществляться в соответствии с установленными Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ принципами и требованиями при условии утверждения ими положения о закупках. При этом оговорены основания осуществления таких закупок, связанные с источником средств и особенностями исполнения отдельных закупок. В частности, бюджетные учреждения, принявшие и разместившие в ЕИС в сфере закупок в установленные сроки положение о закупках, могут осуществлять закупки в соответствии с требованиями Федерального закона от 18 июля 2011 г.

¹ Письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 31 марта 2017 г. № Д28и-1492. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

№ 223-ФЗ (п. 4 ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ):

«а) за счет средств, полученных в качестве дара, в том числе пожертвования (благотворительного пожертвования), по завещанию, грантов, передаваемых безвозмездно и безвозвратно гражданами и юридическими лицами, в том числе иностранными гражданами и иностранными юридическими лицами, а также международными организациями, субсидий (грантов), предоставляемых на конкурсной основе из соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, если условиями, определенными грантодателями, не установлено иное;

б) в качестве исполнителя по контракту в случае привлечения на основании договора в ходе исполнения данного контракта иных лиц для поставки товара, выполнения работы или оказания услуги, необходимых для исполнения предусмотренных контрактом обязательств данного учреждения;

в) за счет средств, полученных при осуществлении им иной приносящей доход деятельности от физических лиц, юридических лиц, в том числе в рамках предусмотренных его учредительным документом основных видов деятельности (за исключением средств, полученных на оказание и оплату медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию)».

К заказчикам, наделенным правом осуществлять закупки в соответствии с нормами Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ, отнесены также государственные унитарные предприятия, муниципальные унитарные предприятия при условии утверждения ими положения о закупках (п. 5 ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ). Отдельно оговорены основания осуществления таких закупок (п. 5 ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ):

«а) за счет средств, полученных в качестве дара, в том числе пожертвования, по завещанию, грантов, передаваемых безвозмездно и безвозвратно гражданами и юридическими лицами, в том числе иностранными гражданами и иностранными юридическими лицами, а также международными организациями, субсидий (грантов), предоставляемых на конкурсной ос-

нове из соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, если условиями, определенными грантодателями, не установлено иное;

б) в качестве исполнителя по контракту в случае привлечения на основании договора в ходе исполнения данного контракта иных лиц для поставки товара, выполнения работы или оказания услуги, необходимых для исполнения предусмотренных контрактом обязательств данного предприятия, за исключением случаев исполнения предприятием контракта, заключенного в соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 93 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;

в) без привлечения средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации».

Наконец, последней категорией заказчиков, осуществляющих закупки в соответствии с требованиями Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ, являются федеральные государственные унитарные предприятия, имеющие существенное значение для обеспечения прав и законных интересов граждан Российской Федерации, обороноспособности и безопасности государства. Перечень таких предприятий утверждается Правительством Российской Федерации по согласованию с Администрацией Президента Российской Федерации, за исключением случаев осуществления такими предприятиями закупок за счет субсидий, предоставленных из федерального бюджета на осуществление на территории Российской Федерации капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации и (или) на приобретение на территории Российской Федерации объектов недвижимого имущества в государственную собственность Российской Федерации (п. 6 ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ).

Таким образом, заказчиками в соответствии с требованиями Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ являются следующие предприятия и организации (рис. 11).

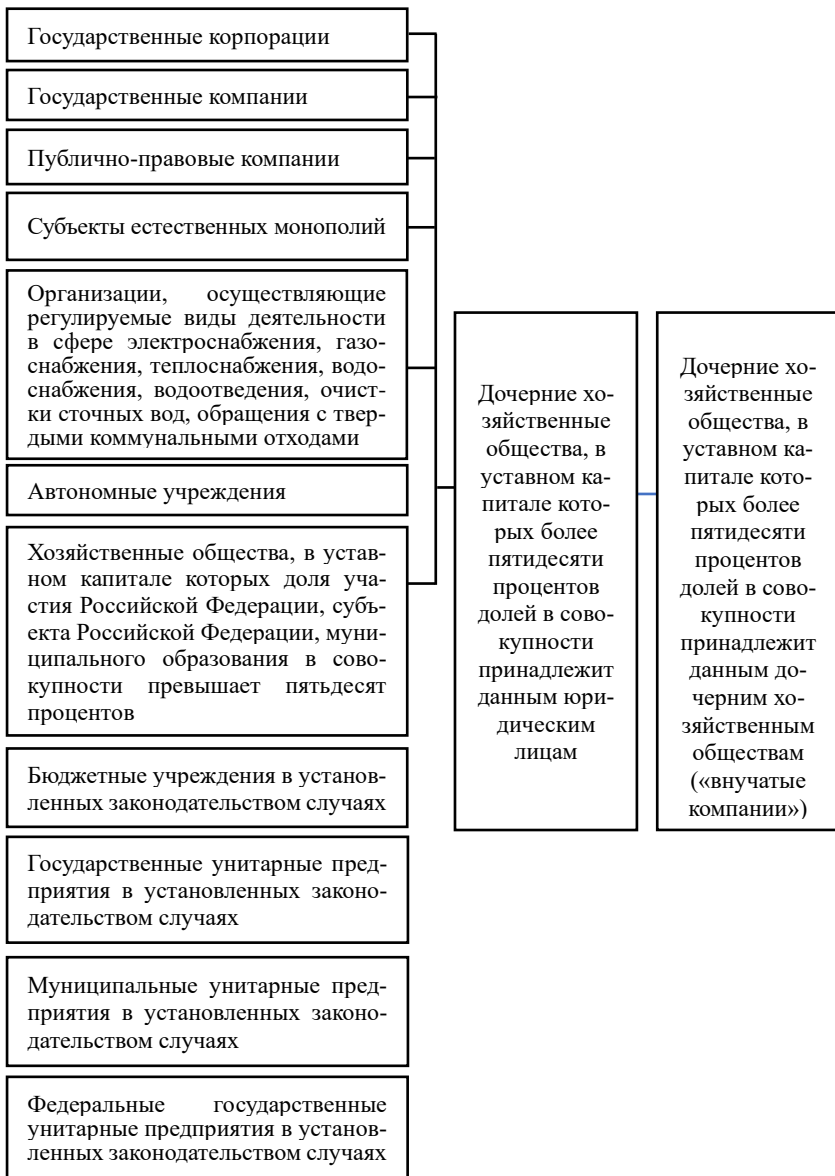


Рис. 11. Заказчики в соответствии с требованиями Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ

Закупки в соответствии с требованиями Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ отличаются большей свободой действий заказчика, вариативностью способов закупки и иных элементов осуществления закупочной деятельности. Сравнение особенностей регулирования публичных закупок в двух их сегментах приведено ниже (табл. 7).

Т а б л и ц а 7

**Сравнительная характеристика регулирования закупок
Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ
и Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ**

Критерий сравнения	Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ	Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ
Общая характеристика особенностей правового регулирования	Детально регламентирован каждый этап закупочной деятельности заказчика	Установлены общие принципы закупок и основные требования к закупке товаров, работ, услуг. Порядок осуществления закупок регламентирован правовыми актами, принимаемыми заказчиками, положениями о закупках
Заказчики	<i>Государственные заказчики:</i> государственный орган (в том числе орган государственной власти); Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом»; Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос»; публично-правовая компания «Единый заказчик в сфере строительства»; орган управления государственным внебюджетным фондом либо государственное казенное учреждение	<i>Организации и учреждения государственного сектора экономики, их дочерние и «внучатые» хозяйственные общества при соблюдении определенных условий:</i> государственные корпорации; государственные компании; публично-правовые компании; субъекты естественных монополий; организации, осуществляющие регулируемые виды деятельности в сфере электроснабжения, газоснабжения, теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, обращения с твердыми коммунальными отходами; автономные учреждения;

Критерий сравнения	Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ	Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ
	<p><i>Муниципальные заказчики:</i> муниципальный орган; муниципальное казенное учреждение</p> <p><i>Заказчики:</i> государственные заказчики; муниципальные заказчики; бюджетные учреждения; государственные унитарные предприятия; муниципальные унитарные предприятия</p> <p><i>Заказчик, осуществляющий деятельность на территории иностранного государства</i></p>	<p>хозяйственные общества, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в совокупности превышает пятьдесят процентов</p> <p><i>Заказчики, осуществляющие закупки в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ и выполнившие установленные требования и условия Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ для отдельных закупок (или всей закупочной деятельности):</i> бюджетные учреждения; государственные унитарные предприятия; муниципальные унитарные предприятия; федеральные государственные унитарные предприятия</p>
<p>Участники закупок, в том числе признанные поставщиками (подрядчиками, исполнителями)</p>	<p>Юридические лица независимо от их организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала, за исключением офшорных компаний и иностранных агентов</p> <p>Физические лица, в том числе зарегистрированные в качестве индивидуального предпринимателя, за исключением признанных иностранными агентами</p>	<p>Любое юридическое лицо или несколько юридических лиц, выступающие на стороне одного участника закупки, независимо от организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала, за исключением юридических лиц, являющихся иностранными агентами</p> <p>Физические лица, в том числе зарегистрированные в качестве индивидуального предпринимателя, за исключением признанных иностранными агентами</p>

Критерий сравнения	Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ	Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ
Способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей)	<p><i>Конкурентные:</i> конкурсы; аукционы; запросы котировок</p> <p><i>Неконкурентные:</i> закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)</p>	<p>В определенных случаях (например, закупки у субъектов малого и среднего предпринимательства) число возможных конкурентных способов закупки может быть ограничено</p> <p>Выбор способа закупки определяется правилами, установленными заказчиками в положении о закупках</p>
Электронные торговые площадки	<p>Ограниченное количество электронных торговых площадок, утверждаемых Правительством Российской Федерации¹</p>	<p>Требования к электронным площадкам предъявляются только для отдельных видов закупок (закрытых, у субъектов малого предпринимательства)</p> <p>Выбор электронных площадок, на которых осуществляются закупочные процедуры, не ограничен. Заказчик выбирает площадку по своему усмотрению</p>
Финансовое обеспечение закупок	<p>Требования к обеспечению заявки участника закупки и обеспечению контракта установлены законодательством о контрактной системе, и относительно размера обеспечения установлены жесткие рамки</p>	<p>Требования к обеспечению заявки участника закупки установлены для некоторых случаев. Способ финансового обеспечения (банковская гарантия, перевод денежных средств на счет заказчика или электронной торговой площадки) определяется заказчиком самостоятельно</p> <p>Требования к обеспечению исполнения контракта устанавливаются заказчиком самостоятельно</p>
Антидемпинговые меры	<p>Установлены и предполагают увеличение размера обеспечения контракта (ст. 37 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ)</p>	<p>Законодательных антидемпинговых требований не установлено, заказчик вправе устанавливать их самостоятельно</p>

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 12 июля 2018 г. № 1447-р [Об утверждении перечней операторов электронных площадок и специализированных электронных площадок, предусмотренных Федеральными законами от 05.04.2013 № 44-ФЗ, от 18.07.2011 № 223-ФЗ] : текст с изм. и доп. на 23 нояб. 2022 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Критерий сравнения	Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ	Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ
Особенности регламентации сроков этапов и стадий закупочной деятельности	Детально регламентированы законодательством о контрактной системе в сфере закупок	Установлены лишь некоторые требования к срокам отдельных действий заказчиков в рамках конкурентных процедур Остальные требования заказчик устанавливает самостоятельно в положении о закупках
Особенности регулирования обоснования ценообразования при закупках	Детально регламентированы законодательством о контрактной системе в сфере закупок	Случаи необходимости обоснования цены контракта устанавливаются заказчиком в положении о закупках

Таким образом, система правового регулирования публичных закупок отличается сложностью, многослойностью и многообразием правовых актов, регламентирующих все этапы закупочной деятельности заказчиков¹. Различия в регулировании

¹ См.: О государственном регулировании цен на продукцию, поставляемую по государственному оборонному заказу, а также о внесении изменений и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации : Постановление Правительства Российской Федерации от 2 декабря 2017 г. № 1465 : текст с изм. и доп. на 12 авг. 2023 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Распоряжение Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2017 г. № 1995-р [Об источниках информации для целей определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), на поставку технических средств реабилитации и услуг, предусмотренных федеральным перечнем, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2005 г. № 2347-р]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) : Приказ М-ва экономического развития Российской Федерации от 2 октября 2013 г. № 567. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Об утверждении Порядка определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной цены единицы товара, работы, услуги при осуществлении закупок лекарственных препаратов для медицинского применения : Приказ М-ва здравоохранения Российской Федерации от 19 декабря 2019 г. № 1064н. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Об утверждении Порядка

сегмента государственных и муниципальных закупок и корпоративных закупок связаны с особенностями закупочных процедур, во многом влияют на структуру закупок, сроки их осуществления и ряд других параметров.

5. ПОКАЗАТЕЛИ, ХАРАКТЕРИЗУЮЩИЕ СОСТОЯНИЕ ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПОК В РОССИИ

5.1. Показатели, характеризующие состояние сегмента государственных и муниципальных закупок (закупок, осуществляемых в соответствии с требованиями Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ)¹

Состояние контрактной системы в сфере публичных закупок оказывает определяющее влияние на экономическое развитие страны. Публичные закупки являются ключевым механизмом в реализации крупных инфраструктурных проектов — транспортных, социальных, инженерных, производственных, инновационных и так далее; обеспечивают через механизмы финансового стимулирования инновационное развитие регионов; поддерживают социальную стабильность; создают стимулы для раз-

определения начальной (максимальной) цены контракта, а также цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), при осуществлении закупок в сфере регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом : Приказ М-ва транспорта Российской Федерации от 20 октября 2021 г. № 351. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Об утверждении Порядка определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной цены единицы товара, работы, услуги при осуществлении закупок охранных услуг : Приказ Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации от 15 февраля 2021 г. № 45. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» и др.

¹ Шурпаев Ш. М. Динамические и структурные показатели контрактной системы в сфере закупок // Право и экономика: стратегии регионального развития : сб. материалов III Вологодского регионального форума с международным участием (г. Вологда, 22—23 марта 2023 г.) / Правительство Вологодской области ; Северо- Западный ин-т (фил.) Ун-та им. О. Е. Кутафина (МГЮА) ; сост. Ю. А. Пеганова. Вологда, 2023. С. 235—242.

вития малого предпринимательства, а за ним — среднего и крупного; формируют организационно-правовые условия рациональной траты государственных ресурсов.

Реализация принципов открытости и прозрачности (ст. 7 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ) контрактной системы в сфере закупок обеспечивается на основе свободного и безвозмездного доступа к информации о данной системе. Наличие такой информации позволяет дать оценку отдельным показателям развития контрактной системы в сфере закупок. Ее источниками являются данные:

единой информационной системы в сфере закупок (ЕИС)¹;
Федеральной службы государственной статистики (Росстат)²;
Министерства финансов Российской Федерации в части мониторинга закупок³.

Закупочные процедуры представляют центральный элемент в механизмах реализации национальных проектов, обеспечивая достижение долгосрочных задач таких проектов. Например, национальным проектом «Безопасные качественные дороги» предусматривается увеличение доли дорожной сети городских агломераций, находящейся в нормативном состоянии, с 44 % в 2018 году до 85 % в 2025 году; увеличение доли автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения, соответствующих нормативным требованиям, до 52,5 % в 2025 году; снижение количества погибших в дорожно-транспортных происшествиях человек на 100 тыс. населения более чем в 3 раза за период реализации программы и др.⁴. Не менее значимые с точки зрения социально-экономического развития цели установлены другими национальными проектами⁵.

¹ ЕИС Закупки : сайт. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> (дата обращения: 15.08.2023).

² Федеральная служба государственной статистики : сайт. URL: <https://rosstat.gov.ru/> (дата обращения: 15.03.2023).

³ Минфин России : сайт. URL: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases> (дата обращения: 15.08.2023).

⁴ Паспорт национального проекта «Безопасные качественные дороги» // Безопасные качественные дороги. Национальные проекты : сайт. URL: <https://bkdrf.ru/> (дата обращения: 22.08.2023).

⁵ Национальные проекты России : сайт. URL: <https://национальныепроекты.рф/> (дата обращения: 19.03.2023).

Согласно данным ЕИС в сфере закупок, за период действия Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (с 2014 по 2022 год) было заключено государственных и муниципальных контрактов на сумму 68,3 трлн руб. Только на крупнейшие контракты на федеральном уровне (заключенные на всей территории страны) за указанный период пришлось более 1,3 трлн руб. Большая часть крупнейших контрактов заключается в сфере строительства объектов транспортной инфраструктуры.

В таблице 8 приведены крупнейшие закупки на федеральном уровне и на уровне субъекта Российской Федерации на примере г. Санкт-Петербурга за 2014—2022 годы. Приведенные показатели характеризуют, в частности, значимость сектора государственных и муниципальных закупок как направления реализации фискальной политики государства с точки зрения объемов затрат и направлений их реализации.

Контрактная система в сфере закупок представляет собой сложный механизм, объединяющий различные категории участников. Развитие контрактной системы сопровождается фиксацией ряда экономических параметров непосредственно в ЕИС в сфере закупок и других сопряженных с контрактной системой в сфере закупок информационных системах (подсистемах). Анализ и оценка параметров, характеризующих развитие и состояние контрактной системы в сфере закупок, динамических и структурных, является одним из условий, позволяющих обеспечить управляемость данной системой, определить приоритетные направления решения существующих проблем. В настоящее время в ходе функционирования контрактной системы в сфере закупок агрегируется значительный массив данных и параметров, которые в зависимости от этапа закупочных процедур можно подразделить на несколько групп, в том числе формирующихся:

- на этапе планирования;
- этапе определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- этапах заключения и исполнения контракта.

**Крупнейшие закупки на федеральном уровне и на уровне субъекта Российской Федерации
(на примере г. Санкт-Петербурга) в соответствии с требованиями Федерального закона
от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ, 2014—2022 гг.**

Годы	Объект закупки	Дата заключения контракта	Срок исполнения контракта	Цена контракта, млрд руб.	Заказчик	Поставщик (подрядчик, исполнитель)
<i>КРУПНЕЙШИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ (ПО ВСЕЙ СТРАНЕ) ПО ГОДАМ (ВКЛЮЧЕНЫ В СООТВЕТСТВУЮЩИЙ ГОД ПО ДАТЕ ЗАКЛЮЧЕНИЯ КОНТРАКТА)</i>						
2014	Оказание универсальных услуг связи ¹	13.05.2014	13.05.2024	125,1	Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации	ПАО «Ростелеком»
2015	Выполнение работ по проектированию и строительству объекта «Строительство транспортного перехода через Керченский пролив» ²	17.02.2015	31.12.2020	223,6	ФКУ «Управление федеральных автомобильных дорог «Тамань» Федерального дорожного агентства»	АО «Стройгазмонтаж» ФКУ «Управление федеральных автомобильных дорог «Тамань» Федерального дорожного агентства»

¹ Контракты и договоры. № 0173100000414000011 // ЕИС Закупки : сайт. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/contract/contract-Card/common-info.html?reestrNumber=0173100000414000011&contractInfoId=82533333> (дата обращения: 02.08.2023).

² Контракты и договоры. № 1490908343515000003 // ЕИС Закупки : сайт. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/contract/contract-Card/common-info.html?reestrNumber=1490908343515000003&contractInfoId=61862906> (дата обращения: 02.08.2023).

Годы	Объект закупки	Дата заключения контракта	Срок исполнения контракта	Цена контракта, млрд руб.	Заказчик	Поставщик (подрядчик, исполнитель)
2016	Создание пилотируемого транспортного корабля нового поколения для осуществления полетов на околоземную орбиту и за пределы околоземной орбиты, в том числе к Луне, имеющего в своем составе базовый элемент — возвращаемый (спускаемый) аппарат, обеспечивающий безопасное возвращение экипажа на Землю со 2-ой космической скоростью» (шифр ОКР: «ППТК») ¹	17.11.2016	30.12.2024	58,3	Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос»	ПАО «РКК «ЭНЕРГИЯ»

¹ Контракты и договоры. № 4770238802716000141 // ЕИС Закупки : сайт. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/contract/contract-Card/common-info.html?reestrNumber=4770238802716000141> (дата обращения: 02.08.2023).

Годы	Объект закупки	Дата заключения контракта	Срок исполнения контракта	Цена контракта, млрд руб.	Заказчик	Поставщик (подрядчик, исполнитель)
2017	Выполнение работ по строительству и реконструкции автомобильной дороги Керчь — Феодосия — Белогорск — Симферополь — Бахчисарай — Севастополь в рамках мероприятия «Строительство и реконструкция автомобильной дороги Керчь — Феодосия — Белогорск — Симферополь — Бахчисарай — Севастополь (граница Бахчисарайского района)» федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года» ¹	15.11.2017	30.12.2020	138,8	ГКУ Республики Крым «Служба автомобильных дорог Республики Крым»	АО «ВАД»

¹ Контракты и договоры. № 2910216470217000041 // ЕИС Закупки : сайт. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/contract/contract-Card/common-info.html?reestrNumber=2910216470217000041&contractInfoId=61308105> (дата обращения: 02.08.2023).

Годы	Объект закупки	Дата заключения контракта	Срок исполнения контракта	Цена контракта, млрд руб.	Заказчик	Поставщик (подрядчик, исполнитель)
2018	Вагоны метрополитена самоходные (моторные) Вагоны метрополитена немоторные ¹	13.06.2018	20.01.2020	53,8	ГУП г. Москвы «Московский ордена Ленина и ордена Трудового Красного Знамени метрополитен имени В. И. Ленина»	ОАО «Метровагонмаш»
2019	Работы строительные по строительству прочих автомобильных дорог ²	25.11.2019	31.12.2024	147,2	ГКУ г. Москвы «Управление дорожно-мостового строительства»	АО «Мосинжпроект»
2020	Вагоны метрополитена самоходные (моторные) Вагоны метрополитена немоторные ³	08.09.2020	20.12.2025	217,7	ГУП г. Москвы «Московский ордена Ленина и ордена Трудового Красного Знамени метрополитен имени В. И. Ленина»	ОАО «Метровагонмаш»
2021	Выполнение работ по проектированию, строительству платной автомобильной дороги общего	29.11.2021	31.12.2024	50,954	Государственное казенное учреждение «Дирекция автомобильных дорог Кузбасса»	ООО «СДС-Строй»

¹ Контракты и договоры. № 2770203815018000724 // ЕИС Закупки : сайт. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/contract/contract-Card/common-info.html?reestrNumber=2770203815018000724&contractInfoId=52314850> (дата обращения: 02.08.2023).

² Контракты и договоры. № 2772838158719000703 // ЕИС Закупки : сайт. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/contract/contract-Card/common-info.html?reestrNumber=2772838158719000703&contractInfoId=84571891> (дата обращения: 02.08.2023).

³ Контракты и договоры. № 2770203815020000913 // ЕИС Закупки : сайт. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/contract/contract-Card/common-info.html?reestrNumber=2770203815020000913&contractInfoId=82172498> (дата обращения: 02.08.2023).

Годы	Объект закупки	Дата заключения контракта	Срок исполнения контракта	Цена контракта, млрд руб.	Заказчик	Поставщик (подрядчик, исполнитель)
	пользования регионального или межмуниципального значения Кемеровской области — Кузбасса Северо-Западный обход города Кемерово ¹					
2022	Финансовая аренда (лизинг) имущества Вагоны метрополитена самоходные (моторные) Вагоны метрополитена немоторные ²	26.08.2022	31.12.2046	242,6	Санкт-Петербургское государственное унитарное предприятие «Петербургский метрополитен»	АО «Трансхолдлизинг»
ИТОГО крупнейшие государственные закупки на федеральном уровне за 2014 —2022 гг., млрд руб.				1258,054		

¹ Контракты и договоры. № 2420000008321000328 // ЕИС Закупки : сайт. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/contract/contract-card/common-info.html?reestrNumber=2420000008321000328&contractInfoId=84204667> (дата обращения: 02.08.2023).

² Контракты и договоры. № 2783000097022000001 // ЕИС Закупки : сайт. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/contract/contract-card/common-info.html?reestrNumber=2783000097022000001> (дата обращения: 02.08.2023).

Годы	Объект закупки	Дата заключения контракта	Срок исполнения контракта	Цена контракта, млрд руб.	Заказчик	Поставщик (подрядчик, исполнитель)
КРУПНЕЙШИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ В Г. САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ ПО ГОДАМ (ВКЛЮЧЕНЫ В СООТВЕТСТВУЮЩИЙ ГОД ПО ДАТЕ ЗАКЛЮЧЕНИЯ КОНТРАКТА)						
2014	Выполнение работ по строительству Фрунзенского радиуса за станцию «Международная» до станции «Южная», включая проектирование (стадия РД), для государственных нужд Санкт-Петербурга ¹	18.03.2014	31.12.2022	33,9	Санкт-Петербургское государственное казенное учреждение «Дирекция транспортного строительства»	ОАО «Метрострой»
2015	Выполнение работ по объекту: «Строительство Красносельско-Калининской линии от станции «Казаковская» до станции «Обводный канал 2» с электродепо «Красносельское», включая проектирование (стадия РД). Участок от станции «Казаковская» до станции «Путиловская» для нужд Санкт-Петербурга» ²	29.12.2015	31.12.2024	38,5	Санкт-Петербургское государственное казенное учреждение «Дирекция транспортного строительства»	ОАО «Метрострой»

¹ Контракты и договоры. № 0172200005814000014 // ЕИС Закупки : сайт. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/contract/contract-Card/common-info.html?reestrNumber=0172200005814000014> (дата обращения: 02.08.2023).

² Контракты и договоры. № 2783000185316000001 // ЕИС Закупки : сайт. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/contract/contract-Card/common-info.html?reestrNumber=2783000185316000001&contractInfoId=67443062> (дата обращения: 02.08.2023).

Годы	Объект закупки	Дата заключения контракта	Срок исполнения контракта	Цена контракта, млрд руб.	Заказчик	Поставщик (подрядчик, исполнитель)
2016	Выполнение работ по завершению строительства футбольного стадиона в западной части Крестовского острова с разборкой существующих конструкций стадиона им. Кирова по адресу: Санкт-Петербург, Крестовский остров, Южная дорога, 25 для нужд Санкт-Петербурга ¹	19.08.2016	01.06.2017	5,4	Комитет по строительству	ОАО «Метрострой»
2017	Услуги по продаже потребителям газа, подаваемого по распределительным трубопроводам ²	29.12.2017	25.01.2023	57,6	ГУП «Топливо-энергетический комплекс Санкт-Петербурга»	ООО «Газпром межрегионгаз Санкт-Петербург»
2018	Выполнение работ по объекту «Реконструкция автодороги М-11 «Нарва» от ж.-д. станции Лигово до г. Красное Село в административных границах Санкт-Петербурга»	16.05.2018	20.12.2021	3,6	Санкт-Петербургское государственное казенное учреждение «Дирекция транспортного строительства»	ЗАО «Пилон»

¹ Контракты и договоры. № 2783000234216000113 // ЕИС Закупки : сайт. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/contract/contract-Card/common-info.html?reestrNumber=2783000234216000113> (дата обращения: 02.08.2023).

² Контракты и договоры. № 2783000102818000027 // ЕИС Закупки : сайт. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/contract/contract-Card/common-info.html?reestrNumber=2783000102818000027> (дата обращения: 02.08.2023).

Годы	Объект закупки	Дата заключения контракта	Срок исполнения контракта	Цена контракта, млрд руб.	Заказчик	Поставщик (подрядчик, исполнитель)
	2-й этап. Реконструкция Лиговского путепровода с разработкой рабочей документации для нужд Санкт-Петербурга ¹					
2019	Выполнение работ по объекту «Реконструкция автодороги М-11 «Нарва» от ж.-д. станции Лигово до г.Красное Село в административных границах Санкт-Петербурга. 2-й этап. Реконструкция Лиговского путепровода» с разработкой рабочей документации ²	26.12.2019	15.12.2022	4,3	Санкт-Петербургское государственное казенное учреждение «Дирекция транспортного строительства»	ООО «СК Орнон плюс»
2020	Выполнение работ по объекту «Строительство транспортной развязки на пересечении Московского ш. с Дунайским пр.» ³	27.03.2020	30.01.2025	0,6	Санкт-Петербургское государственное казенное учреждение «Дирекция транспортного строительства»	АО «ПО «Возрождение» филиал «Искусственные сооружения»

¹ Контракты и договоры. № 2782534239018000080 // ЕИС Закупки : сайт. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/contract/contract-card/common-info.html?reestrNumber=2782534239018000080&contractInfoId=52082476> (дата обращения: 02.08.2023).

² Контракты и договоры. № 2782534239019000164 // ЕИС Закупки : сайт. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/contract/contract-card/common-info.html?reestrNumber=2782534239019000164&contractInfoId=81108210> (дата обращения: 02.08.2023).

³ Контракты и договоры. № 2782534239020000032 // ЕИС Закупки : сайт. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/contract/contract-card/common-info.html?reestrNumber=2782534239020000032> (дата обращения: 02.08.2023).

Годы	Объект закупки	Дата заключения контракта	Срок исполнения контракта	Цена контракта, млрд руб.	Заказчик	Поставщик (подрядчик, исполнитель)
2021	Выполнение работ, связанных с осуществлением регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом по регулируемым тарифам для государственных нужд Санкт-Петербурга (по кварталам и годам до 2028 года) ¹	18.08.2021	31.12.2028	24,9	Санкт-Петербургское государственное казенное учреждение «Организатор перевозок»	АО «Третий парк»
2022	Финансовая аренда (лизинг) имущества. Вагоны метрополитена самоходные (моторные) Вагоны метрополитена немоторные ²	26.08.2022	31.12.2046	242,6	Санкт-Петербургское государственное унитарное предприятие «Петербургский метрополитен»	АО «Трансхолдлизинг»
ИТОГО крупнейшие государственные закупки на уровне субъекта Российской Федерации (на примере г. Санкт-Петербурга) за 2014—2022 гг., млрд руб.				421,4		

Источник: данные ЕИС в сфере закупок.

¹ Контракты и договоры. № 2784037918621000224 // ЕИС Закупки : сайт. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/contract/contract-Card/common-info.html?reestrNumber=2784037918621000224&contractInfoId=84463652> (дата обращения: 02.08.2023).

² Контракты и договоры. № 2783000097022000001 // ЕИС Закупки : сайт. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/contract/contract-Card/common-info.html?reestrNumber=2783000097022000001> (дата обращения: 02.08.2023).

Каждый из вышеприведенных этапов может содержать значительное количество динамических и структурных показателей. Некоторые динамические и структурные показатели контрактной системы в сфере закупок на различных этапах закупочного процесса приведены ниже (табл. 9).

Показатели, характеризующие динамику и структуру контрактной системы в сфере закупок не ограничиваются только приведенными в табл. 9. Далее рассмотрены некоторые динамические и структурные параметры контрактной системы на различных этапах закупочной деятельности в Российской Федерации.

Т а б л и ц а 9

Некоторые динамические и структурные показатели контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок на различных этапах закупочного процесса

Этап закупок	Показатель	Год	Структура
Планирование закупок товаров, работ, услуг	Общая сумма размещенных планов-графиков	2014—2022	По уровням заказчиков: федеральные, региональные, иные
	Количество размещенных планов-графиков	2014—2022	По уровням заказчиков: федеральные, региональные, иные
Определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей)	Общая сумма размещенных извещений об осуществлении закупки	2014—2022	По уровням заказчиков: федеральные, региональные, иные
	Количество размещенных извещений об осуществлении закупки	2014—2022	По уровням заказчиков: федеральные, региональные, иные
Заключение и исполнение контрактов	Общая сумма заключенных контрактов	2014—2022	По уровням заказчиков: федеральные, региональные, иные
	Количество заключенных контрактов	2014—2022	По уровням заказчиков: федеральные, региональные, иные
	Размер относительной экономии	2014—2022	По уровням заказчиков: федеральные, региональные, иные
	Способы закупок	2014—2022	Конкурентные, в том числе по уровням заказчиков: федеральные, региональные, иные
2014—2022		Неконкурентные, в том числе по уровням заказчиков: федеральные, региональные, иные	

***Динамические и структурные показатели
контрактной системы в сфере государственных
и муниципальных закупок, характеризующие
состояние этапа планирования***

Закупочный процесс начинается с планирования. Планирование закупок осуществляется посредством формирования, утверждения и ведения планов-графиков (ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ). Количество планов-графиков, их стоимостные характеристики, структурные показатели образуют первый блок параметров, характеризующих контрактную систему в сфере закупок. Несмотря на ежегодный рост стоимостных объемов размещенных планов-графиков (увеличение на 72,2 % в 2022 году по отношению к 2014 году), такая динамика обеспечивалась в основном за счет изменения цен на товары, работы и услуги в соответствующий период (рис. 12).



Рис. 12. Динамика стоимостных объемов размещенных планов-графиков (по всем заказчикам) в сравнении с изменением индекса потребительских цен в России, 2014—2022 гг.

Источник: данные ЕИС в сфере закупок, Минфина России, Росстата.

Таким образом, нестоимостные объемы планирования закупок (в данном случае — количество размещенных планов-графиков) изменились за тот же период незначительно. Динамика размещаемых планов-графиков начиная с 2017 года демонстрирует нисходящую тенденцию (рис. 13). В 2022 году было размещено только на 2,9 % больше планов-графиков, чем в 2014 году. Это косвенно свидетельствует о незначительном увеличении физических объемов планирования и, соответственно, закупок в рамках системы обеспечения государственных и муниципальных нужд.

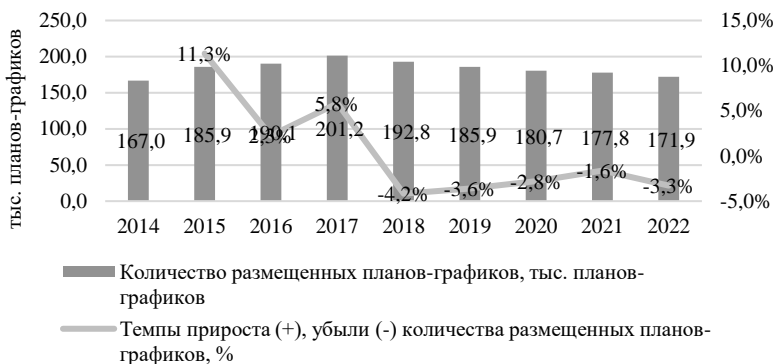


Рис. 13. Динамика количества размещенных планов-графиков (по всем заказчикам), 2014—2022 гг.

Источник: данные ЕИС в сфере закупок, Минфина России, Росстата.

Структурные показатели планирования по стране могут быть представлены в разрезе закупаемых объектов (товары, работы, услуги), по видам продукции (продукты питания, медицинские изделия, программное обеспечение, транспортные средства и др.) и другим многочисленным критериям. В ЕИС в сфере закупок в систематизированном виде содержатся данные о структуре планирования по видам заказчиков (рис. 14), что также позволяет сделать некоторые выводы.

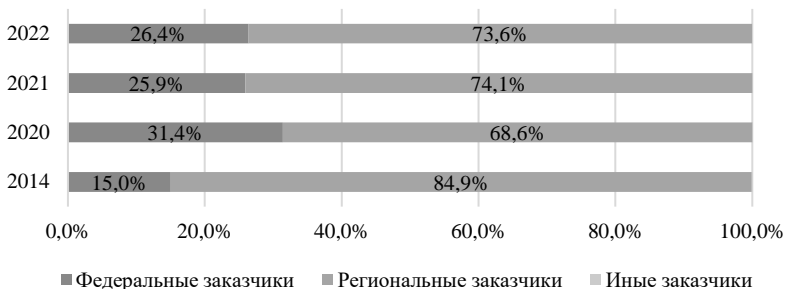


Рис. 14. Структура планирования закупок по видам заказчиков, 2014—2022 гг. (по сумме размещенных планов-графиков), %

Источник: данные ЕИС в сфере закупок, Минфина России, Росстата.

В анализируемый период в структуре планирования наблюдается заметное перераспределение объемов планирования в пользу федеральных заказчиков. Это может объясняться большим количеством системных и несистемных причин (особенностями реализации национальных проектов, государственных программ и др.). При этом большая часть планирования по закономерным причинам приходится на региональных заказчиков.

***Динамические и структурные показатели
контрактной системы в сфере государственных
и муниципальных закупок, характеризующие
состояние этапа определения поставщиков
(подрядчиков, исполнителей)***

Конкурентная процедура определения поставщика (подрядчика, исполнителя) начинается с размещения в ЕИС в сфере закупок извещения об осуществлении закупки. Извещение об осуществлении закупки — это размещаемый в ЕИС в сфере закупок комплекс электронных документов, цель которых — оповестить потенциальных участников о проводимых закупках, их стоимостных характеристиках; о закупаемых товарах, работах, услугах, их характеристиках и объеме. Данный параметр также

нуждается в анализе с точки зрения его динамики и структуры размещаемых извещений.

Поскольку процедура размещения извещений напрямую связана с планированием закупок, можно наблюдать тенденции, аналогичные данному этапу закупочной деятельности. При этом нестоимостные показатели размещаемых извещений изменились в меньшую сторону (табл. 10).

Начиная с 2019 года наблюдается ниспадающий тренд по числу размещаемых извещений заказчиками. В 2022 году по отношению к 2014 году наблюдалось снижение общего количества размещенных извещений на 17,4 %. Это также косвенно свидетельствует о снижении физических объемов закупок.

Т а б л и ц а 10

**Динамические показатели размещенных в ЕИС
в сфере закупок извещений о закупке, 2014—2022 гг.**

Показатель	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Общая сумма размещенных извещений, трлн руб.	6,6	7,1	6,9	7,5	8,4	9,8	9,6	10,6	11,0
Количество размещенных извещений, тыс. извещений	2781,7	3072,3	3085,4	3160,7	3237,0	2960,3	2178,1	2360,6	2297,9
Темпы прироста (+), убыли (-) количества размещенных извещений, %	–	10,4	0,4	2,4	2,4	–8,5	–6,4	8,4	–2,7
Средняя цена размещенного извещения, млн руб.	2,36	2,30	2,25	2,38	2,59	3,31	4,40	4,47	4,78

Источник: данные ЕИС в сфере закупок, Минфина России, Росстата.

В последние несколько лет структура размещенных извещений об осуществлении закупки (в стоимостном выражении) соответствует структуре планирования закупок, что также закономерно, учитывая специфику закупочного процесса (рис. 15).

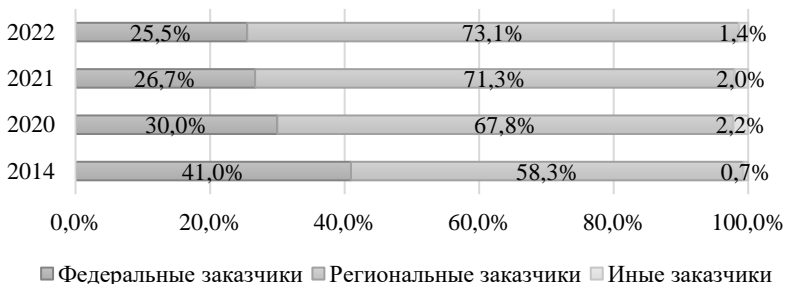


Рис. 15. Стоимостная структура размещенных извещений о закупке по уровням заказчиков, 2014—2022 гг., %

Источник: данные ЕИС в сфере закупок, Минфина России, Росстата.

Динамические и структурные показатели контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок, характеризующие состояние этапов заключения и исполнения контракта

По результатам открытых конкурентных процедур или на основе принятого заказчиком решения о выборе неконкурентного способа закупки заключается контракт. Стоимостные и нестоимостные показатели на этапе заключения и исполнения контрактов в большей степени, в сравнении с предыдущими этапами, характеризуют влияние публичных закупок на экономику страны. В 2014—2022 годы возрастало влияние государственных и муниципальных закупок на ВВП (рис. 16).



Рис. 16. Изменение объемов заключенных контрактов по всем заказчикам и их доли в ВВП России, 2014—2022 гг.

Источник: данные ЕИС в сфере закупок, Минфина России, Росстата.

Вместе с тем начиная с 2020 года наблюдается уменьшение количества заключенных контрактов заказчиками всех уровней. Средняя цена одного контракта к 2022 году увеличилась до 3,2 млн руб. Это обусловлено, как было отмечено ранее, преимущественно динамикой цен на рынке товаров, работ, услуг (рис. 17). В последние несколько лет структура заключенных контрактов (в стоимостном выражении) соответствует структуре планирования закупок и размещаемых заказчиками об осуществлении закупки извещений.



Рис. 17. Изменение количества заключенных контрактов и средней цены контракта по всем заказчикам, 2014—2022 гг.

Источник: данные ЕИС в сфере закупок.

Законодательством о контрактной системе предусмотрены две группы способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей): конкурентные и неконкурентные (ст. 24 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ). Конкурентные, как следует из наименования, — конкурсы, аукционы и запросы котировок, включают элемент экономического соперничества между участниками. Неконкурентные сводятся к закупке у единственного поставщика. На контракты, заключенные по результатам неконкурентных закупок, в разные годы приходится не менее 20 % от общего объема заключенных контрактов (рис. 18).

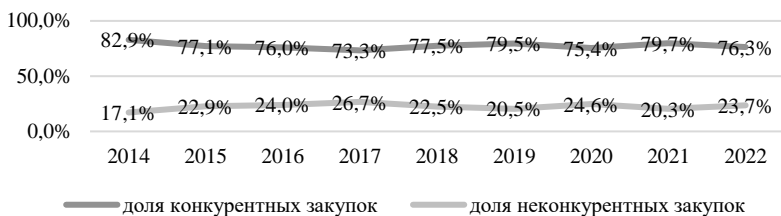


Рис. 18. Стоимостная структура заключенных контрактов по способам закупок, 2014—2022 гг., %

Источник: данные ЕИС в сфере закупок.

Другой показатель, требующий внимания — экономия в сфере закупок. Экономия в самом общем виде рассчитывается как разница между объявленной начальной (максимальной) ценой контракта (НМЦК) и ценой заключенного контракта (т. е. ценой по итогам конкурентных процедур).

Экономия сама по себе и ее изменение не могут выступать параметрами контрактной системы, однозначно характеризующими повышение или снижение ее эффективности. Данный параметр следует оценивать в совокупности с другими. В период действия нового законодательства о контрактной системе в сфере закупок суммарный размер экономии (2014—2022 годы) составил 3,7 трлн руб. (рис. 19). При этом размер относительной экономии показывает ниспадающую динамику. Снижение размера экономии нельзя однозначно называть негативной тенденцией.



Рис. 19. Динамика экономии при заключении контрактов по всем заказчикам, 2014—2022 гг.

Источник: данные ЕИС в сфере закупок.

Уровень относительной экономии федеральных заказчиков ниже аналогичного показателя региональных заказчиков (рис. 20).

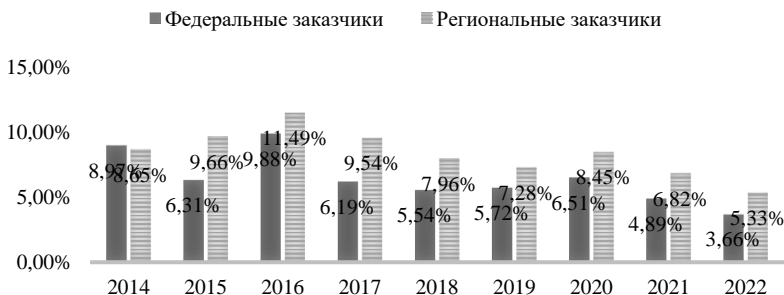


Рис. 20. Относительная экономия при заключении контрактов по уровням заказчиков, 2014—2022 гг., %

Источник: данные ЕИС в сфере закупок.

Основной недостаток показателей экономии состоит в том, что в конкурентных процедурах нередко встречается избыточный демпинг. Отдельные поставщики (подрядчики, исполнители) могут занижать цены до уровня ниже рентабельности. Такие действия приводят к неблагоприятным результатам закупочной деятельности. Существенно заниженная стоимость, как правило, сопряжена со снижением качества выполняемых работ, оказываемых услуг, поставляемых товаров. Поэтому экономию нельзя относить к «метрике» контрактной системы в сфере закупок. Данный параметр должен учитывать качество исполнения обязательств сторонами контракта, результативность закупочной деятельности и др.

5.2. Показатели, характеризующие состояние сегмента корпоративных закупок (закупок, осуществляемых в соответствии с требованиями Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ)

Сегмент корпоративных закупок заметно крупнее по затратам заказчиков. Как следует из данных ЕИС в сфере закупок, за период с 2014 по 2022 год цена договоров, заключенных по всей России в соответствии с требованиями Федерального закона от 18 июля

2011 г. № 223-ФЗ, составила 160,3 трлн руб. (в 2,3 раза выше объема закупок в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ) (рис. 21). В данном сегменте публичных закупок крупнейшие потребности заказчиков связаны с поставками энергоресурсов (преимущественно углеводородов) и реализацией крупных инфраструктурных проектов.

Резкое снижение стоимостного объема заключенных договоров в 2022 году в сравнении с 2021 годом связано с решением о размещении при определенных условиях на официальном сайте ЕИС в сфере закупок сведений о корпоративных закупках как мере, направленной на снижение рисков, опосредованных санкционным давлением¹. Подробней о причинах и вероятных последствиях такого решения будет сказано далее.

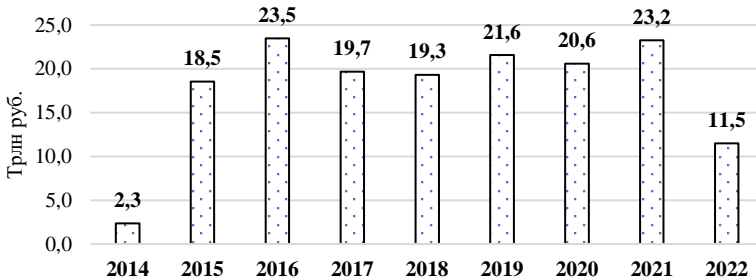


Рис. 21. Динамика цен договоров, заключенных в соответствии с требованиями Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ в 2014—2022 гг., трлн руб.

Источник: данные ЕИС в сфере закупок.

Роль корпоративных закупок в экономическом развитии страны состоит и в том, что данный сегмент публичных закупок «подпитывает» сектор малого и среднего предпринимательства. Так, результаты закупочной деятельности заказчиков по Федеральному закону от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ за 2022 год свидетельствуют о следующем:

¹ Об основаниях размещения на официальном сайте единой информационной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» сведений о закупках товаров, работ, услуг, информации о поставщиках (подрядчиках, исполнителях), с которыми заключены договоры : Постановление Правительства Российской Федерации от 6 марта 2022 г. № 301 : текст с изм. и доп. на 22 дек. 2022 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

крупнейшие заказчики закупили у субъектов малого и среднего предпринимательства продукции на 7,017 трлн руб. Средняя стоимость договора с субъектом малого и среднего предпринимательства составила 5,67 млн руб.;

регионы — лидеры по объему закупок у субъектов малого и среднего предпринимательства: г. Москва (1 291,6 млрд руб.), г. Санкт-Петербург (464,2 млрд руб.), Московская область (225,9 млрд руб.), Свердловская область (163,6 млрд руб.), Республика Татарстан (146,5 млрд руб.)¹.

Корпоративные закупки обеспечивают условия для инновационного развития экономики. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 марта 2016 г. № 475-р утвержден Перечень конкретных заказчиков, которые обязаны осуществить закупку инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, в том числе у субъектов малого и среднего предпринимательства². В данный перечень включены 90 организаций. Согласно данным Минфина России, объем закупок инновационной продукции, высокотехнологичной продукции за 2022 год 90 крупнейших заказчиков, для которых Правительством Российской Федерации установлена обязанность закупать указанную продукцию, составил 32,68 млрд руб., в том числе у субъектов малого и среднего предпринимательства — 19,63 млрд руб.³

В структуре заказчиков по Федеральному закону от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ в последние годы сформировались определенные закономерности. Наибольшая доля корпоративных заказчиков приходится на автономные учреждения; бюджетные учреждения, осуществляющие закупки в соответствии с п. 4 ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ; организации,

¹ Там же.

² Перечень конкретных юридических лиц, которые обязаны осуществить закупку инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, в том числе у субъектов малого и среднего предпринимательства : утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 марта 2016 г. № 475-з : текст с изм. и доп. на 4 мая 2023 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ 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 2022 г. // Минфин России : сайт. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2023/05/main/Monitoring_2022_itog.pdf (дата обращения: 19.08.2023).

осуществляющие регулируемые виды деятельности в сфере электроснабжения, газоснабжения, теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, обращения с твердыми коммунальными отходами (табл. 11)¹.

Среди показателей, характеризующих особенности определения поставщика (подрядчика, исполнителя) по договору в соответствии с требованиями Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ, сложившихся в последние годы, могут быть выделены следующие:

наибольший стоимостной объем закупок приходится на субъекты естественных монополий (например, в 2022 году это 26 % от общего стоимостного объема закупок), а также организации, осуществляющие регулируемые виды деятельности в сфере электроснабжения, газоснабжения, теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, обращения с твердыми коммунальными отходами (19 % от общего стоимостного объема закупок в 2022 году);

наблюдается снижение количества размещенных извещений о закупке и их стоимостного объема. Это объясняется особенностями проводимых закупок и осуществлением некоторых крупных закупок одним заказчиком. В 2022 году количество размещенных извещений о закупке снизилось на 13 %, а их стоимостной объем на 48 %;

конкурентные способы закупок, согласно данным ЕИС в сфере закупок, преобладают в общем объеме закупок, осуществляемых в соответствии с требованиями Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ. Вместе с тем на неконкурентные способы закупок приходится значительный объем закупок;

среднее количество подаваемых заявок в конкурентных закупках и заявок, которые не были отклонены, все еще невелико: в 2022 году этот показатель составил 1,85 и 1,67 заявок соответственно².

¹ Там же.

² 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 2022 г. // Минфин России : сайт. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2023/05/main/Monitoring_2022_itog.pdf (дата обращения: 19.08.2023).

**Структура заказчиков, осуществляющих закупки в соответствии
с Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ, 2022 г.**

Заказчик	2021		2022	
	Количество	Доля в общем количестве, %	Количество	Доля в общем количестве, %
Государственная корпорация	6	0,02	6	0,02
Государственная компания	24	0,09	17	0,06
Публично-правовая компания	2	0,01	4	0,01
Субъект естественных монополий	821	3,12	835	3,04
Организация, осуществляющая регулируемые виды деятельности в сфере электроснабжения, газоснабжения, теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, обращения с твердыми коммунальными отходами	2 696	10,23	2 779	10,11
Автономное учреждение	10 301	39,10	11189	40,72
Хозяйственное общество, в уставном капитале которого доля участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в совокупности превышает пятьдесят процентов	1 957	7,43	1 898	6,91
Дочернее хозяйственное общество, в уставном капитале которого более пятидесяти процентов долей в совокупности принадлежит указанным в п. 1 ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ юридическим лицам, осуществляющим закупки в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ	1 098	4,17	1044	3,80
Дочернее хозяйственное общество, в уставном капитале которого более пятидесяти процентов долей в совокупности принадлежит указанным в п. 2 ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ дочерним хозяйственным обществам, осуществляющим закупки в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ	505	1,92	468	1,70
Бюджетное учреждение, осуществляющее закупки в соответствии с п. 4 ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ	6 068	23,04	6 516	23,72

Заказчик	2021		2022	
	Количество	Доля в общем количестве, %	Количество	Доля в общем количестве, %
Государственное унитарное предприятие	714	2,71	615	2,24
Муниципальное унитарное предприятие	2 075	7,88	2 019	7,35
Юридическое лицо, реализующее инвестиционный проект с государственной поддержкой, включенный в реестр инвестиционных проектов, в соответствии со ст. 3.1 Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ	43	0,16	40	0,15
Организация, проводящая закупки на основании ст. 7.7 Федерального закона от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации»	8	0,03	8	0,03
Фонд субъекта Российской Федерации, созданный для реализации целей по урегулированию обязательств застройщика перед участниками долевого строительства	22	0,08	27	0,10
Всего заказчиков¹	26 342	100	27 476	100

Источник: данные Минфина России.

На состояние и развитие сферы публичных закупок влияют юридический, экономический, социальный, технологический факторы. Влияние юридического фактора состоит в видоизменении параметров сферы публичных закупок посредством регулярных изменений профильного законодательства. Экономический фактор заключается во влиянии на структуру и объемы закупок инфляции, объема поставленных государством инвестиционных задач, параметров бюджетной и налоговой политики и др. Существенное влияние на состояние и структуру публичных закупок оказывает технологический фактор, состоящий преимущественно в цифровизации данной сферы.

¹ Для строки «всего заказчиков» в данной таблице использованы значения, приведенные в соответствующем сводном отчете Минфина России. Незначительное несоответствие значений по данной строке при их суммировании данным Минфина по общему числу заказчиков может объясняться наличием небольшого числа заказчиков, не попавших в итоговый отчет по различным причинам.

6. ПРОБЛЕМЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В СФЕРЕ ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПОК

Экономическую безопасность в сфере публичных закупок можно определить как состояние защищенности от присущих данной сфере рисков и угроз, позволяющее эффективно реализовать бюджетную политику государства, обеспечить достижение публичных интересов и решение основных задач системы публичных закупок. Состояние защищенности рассматриваемой сферы обеспечивается системой мер, позволяющих минимизировать риски экономической безопасности. Для конкретизации понятия «экономическая безопасность в сфере публичных закупок» следует охарактеризовать основные риски экономической безопасности, возникающие в данной сфере.

Из ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ следует, что к рискам экономической безопасности в сфере государственных и муниципальных закупок отнесены:

риски снижения эффективности и результативности осуществления государственных и муниципальных закупок;

риски необеспечения гласности и прозрачности при осуществлении государственных и муниципальных закупок;

коррупционные риски в сфере государственных и муниципальных закупок. Об особом внимании к рискам данной категории при осуществлении антикоррупционной политики свидетельствует включение обеспечения добросовестности, открытости, добросовестной конкуренции и объективности при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд в число основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции (п. 12 ст. 7 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»¹). Отдельный раздел в национальном плане противодействия коррупции посвящен сфере публичных закупок², что также говорит о значении данных рисков в антикоррупционной политике государства;

¹ О противодействии коррупции : Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ : текст с изм. и доп. на 4 авг. 2023 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О Национальном плане противодействия коррупции на 2021—2024 годы : Указ Президента Российской Федерации от 16 августа 2021 г. № 478 : текст с изм. и доп. на 26 июня 2023 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

риски иных злоупотреблений в сфере государственных и муниципальных закупок.

Схожие риски могут возникнуть при недостижении целей регулирования корпоративных закупок. При этом согласно ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ вышеприведенные риски могут быть дополнены рисками недобросовестной конкуренции. Предотвращение рисков картельных сговоров в сфере публичных закупок установлено в качестве одной из основных задач по реализации направления, касающегося развития системы государственного управления в сфере экономики в Стратегии экономической безопасности Российской Федерации¹.

Сфера публичных закупок характеризуется многообразием рисков и, как результат, проблем экономической безопасности. Риски экономической безопасности в сфере публичных закупок можно классифицировать, основываясь на следующих критериях.

1. По принадлежности к одному из сегментов публичных закупок риски экономической безопасности в данной сфере можно подразделить:

- 1) на возникающие в сегменте государственных (в том числе в сегменте гособоронзаказа) и муниципальных закупок;
- 2) возникающие в сегменте корпоративных закупок.

По своему характеру риски, возникающие в вышеперечисленных сегментах, схожи, но могут иметь определенную специфику, связанную с причинами их возникновения, интенсивностью проявления, масштабами и др. Относительная свобода реализации закупочных функций заказчиками, осуществляющими свою деятельность в соответствии с положениями Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ, являющаяся необходимостью в данном сегменте как условие обеспечения свободы экономической деятельности и ее эффективности у таких заказчиков, в то же время становится основной причиной характерного распределения рисков в сегменте корпоративных закупок. Так, в 2022 году в целях защиты информации о проводимых закупках, а также защиты участников таких закупок от введения «вторичных санкций» (за сделки с «санкционными» заказчиками) Правительством Российской Федерации издано Постановление от 6 марта 2022 г.

¹ О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года : Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

№ 301¹ (далее — Постановление № 301), которым предусмотрено неразмещение информации о закупках в ЕИС в сфере закупок заказчиками, осуществляющими закупки в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ.

Постановление № 301, по сути, создало закрытую часть ЕИС в сфере закупок. Конкурентные отношения временно ограничены на законных основаниях. Ограничены и возможности осуществления общественного контроля, в том числе независимого мониторинга в закрытой части ЕИС. В соответствии с п. 1 данного правового акта основаниями неразмещения в единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд сведений о закупке товаров, работ, услуг, информации о поставщике (подрядчике, исполнителе), с которым заключен договор по результатам закупки, являются введение политических или экономических санкций иностранными государствами, совершающими недружественные действия в отношении Российской Федерации, граждан Российской Федерации или российских юридических лиц, и (или) введение иностранными государствами, государственными объединениями и (или) союзами и (или) государственными (межгосударственными) учреждениями иностранных государств или государственных объединений и (или) союзов мер ограничительного характера в отношении заказчика, осуществляющего закупку.

Комментируя создание закрытой части ЕИС в сфере закупок в отношении закупок, осуществляемых отдельными видами юридических лиц, специалисты верно отмечают, что потенциальные участники закупочных процедур в силу перехода к непрозрачным отношениям не могут видеть в ЕИС в сфере закупок информацию о проводимых закупках, о контрагентах заказчиков и целый ряд иной значимой информации². Как следует из открытых данных

¹ Об основаниях неразмещения на официальном сайте единой информационной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» сведений о закупках товаров, работ, услуг, информации о поставщиках (подрядчиках, исполнителях), с которыми заключены договоры : Постановление Правительства Российской Федерации от 6 марта 2022 г. № 301 : текст с изм. и доп. на 20 дек. 2022 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Домингер Я. М., Полещук С. М., Ширшов А. А. Перспективы поддержания конкуренции среди участников закупок, проводимых для нужд кредитных организаций, в условиях введения санкций и мер ограничительного характера // Экономика. Право. Общество. 2023. № 1. С. 43—49.

ЕИС в сфере закупок об объемах закупок в соответствии с положениями Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ, создание ее закрытой части уже повлекло изменения в результатах закупочной деятельности: цена договоров, заключенных по всей России на основании Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ в 2022 году, в открытой части ЕИС в сфере закупок составила 11 490,64 млрд руб. При этом в 2021 году этот показатель был 23 243,82 млрд руб. Таким образом, информация о корпоративных закупках на сумму не менее 10—12 трлн руб. попала в закрытую часть ЕИС в сфере закупок, что увеличивает иные (кроме санкционных) риски экономической безопасности. Можно прогнозировать реализацию следующих коррупционных рисков в связи с существенным расширением закрытой части ЕИС:

снижение экономии средств по заключенным договорам с поставщиками (подрядчиками, исполнителями) как результат умышленных действий заказчиков (например, в пользу аффилированных контрагентов) ввиду практически полного устранения условий для конкуренции между потенциальными поставщиками (подрядчиками, исполнителями), в том числе ценовой;

увеличение случаев заключения договоров по стоимости, заведомо превышающей рыночную;

приемка товаров (выполненных работ, оказанных услуг) при фактическом неисполнении или ненадлежащем исполнении условий договора в силу отсутствия выбора у заказчика и др.¹

2. В зависимости от этапа (процесса) закупочной деятельности, на котором возникают риски экономической безопасности в сфере публичных закупок, риски можно классифицировать:

- 1) на возникающие на этапе планирования закупок;
- 2) возникающие на этапе определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- 3) возникающие на этапах заключения и исполнения контрактов;
- 4) возникающие в связи с осуществлением мониторинга, аудита и контроля в сфере закупок.

Возможные проявления приведенных групп рисков экономической безопасности в сфере закупок приведены ниже (табл. 12).

¹ Шурпаев Ш. М. Факторы повышения коррупциогенности сферы публичных закупок в условиях усиления санкционной политики // Актуальные вопросы противодействия коррупции в публичном и частном секторах : материалы III Всерос. науч.-практ. конф. (Санкт-Петербург, 7 декабря 2022 г.). СПб., 2022. С. 120.

**Риски экономической безопасности в сфере публичных закупок,
возникающие на различных этапах (в рамках различных управляющих процессов)
закупочной деятельности**

Этап (управляющий процесс)	Возможные риски экономической безопасности публичных закупок
Планирование закупок товаров, работ, услуг	<p>Риски утверждения завышенных требований к потребительским свойствам товаров, работ, услуг в рамках процедур нормирования</p> <p>Риски завышения предельных цен в нарушение правил нормирования</p> <p>Риски осуществления необоснованных закупок</p> <p>Риски завышения плановых показателей закупочной деятельности</p> <p>Риски снижения прозрачности при осуществлении планирования закупок</p> <p>Риски завышения цен контрактов</p> <p>Риски иных нарушений при обосновании цены контракта</p>
Определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей)	<p>Риски необоснованного преобладания неконкурентных способов закупки</p> <p>Риски выбора конкурентного способа закупки, «удобного» заказчику</p> <p>Риски нарушения прав субъектов предпринимательской деятельности на свободную конкуренцию при отборе поставщиков (подрядчиков, исполнителей)</p> <p>Риски снижения интереса субъектов предпринимательской деятельности к закупочным процедурам вследствие их восприятия как процедур с заранее известным результатом и др.</p>
Заключение и исполнение (изменение, расторжение) контрактов	<p>Коррупционные риски при заключении контрактов: «откаты», злоупотребление полномочиями, их превышение</p> <p>Коррупционные риски при исполнении контрактов: хищения, «откаты», злоупотребление полномочиями, их превышение</p> <p>Риски нарушения прав субъектов предпринимательской деятельности при расторжении контрактов и др.</p>
Мониторинг, аудит и контроль в сфере закупок	Коррупционные риски при осуществлении контрольных действий в сфере закупок

3. *В зависимости от субъекта публичных закупок, деятельность которого определяет возникновение рисков экономической безопасности в сфере публичных закупок, риски можно подразделить:*

1) на возникающие в связи с деятельностью заказчиков: государственных, муниципальных, корпоративных, иных;

2) возникающие в связи с деятельностью иных участников закупок, в том числе признанных поставщиками (подрядчиками, исполнителями);

3) возникающие в связи с деятельностью субъектов управляющей системы в сфере закупок: органов, осуществляющих мониторинг, контроль и аудит в данной сфере;

4) возникающие в связи с деятельностью субъектов обеспечивающей подсистемы (инфраструктуры) закупок: операторов электронных площадок, операторов специализированных электронных площадок, банков, страховых организаций, экспертов, экспертных организаций и др.

О наличии значительных рисков экономической безопасности в сфере публичных закупок свидетельствуют данные, характеризующие результаты деятельности органов контроля, правоохранительных органов, а также данные исследований в этой сфере. К рискам экономической безопасности в сфере публичных закупок относятся прежде всего многочисленные коррупционные проявления, детерминантами которых выступают социальные явления и процессы экономического, правового, социального, технологического и иного характера.

Одна из ключевых экономических детерминант коррупционных проявлений в сфере закупок — значительные объемы закупок, что неизбежно влечет возникновение корыстных интересов участников закупочной деятельности и иных лиц. Противоречие между необходимостью обеспечения оптимальной цены контракта и качеством (потребительскими свойствами и характеристиками) закупаемой продукции — другая экономическая причина возникновения коррупционных проявлений в данной сфере.

Правовые детерминанты коррупционных рисков в сфере публичных закупок состоят в правовой неопределенности, наличии правовых пробелов и в несовершенной юридической технике, использованной при правовом регулировании конкурсных процедур. Так, нормы Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ достаточно сложны для восприятия и систематизированы в статьях, имеющих в ряде случаев двадцать и более частей. Подзаконные акты, принимаемые в развитие положений данного Закона, во многом дублируют их, не создавая условий для адекватного вос-

приятия правоприменителями. При этом многие положения Закона могут быть встроены в противоправные схемы, в том числе с коррупционной составляющей¹.

Технологические детерминанты коррупционных проявлений в сфере закупок обусловлены несовершенством действующей контрактной системы в сфере закупок. Так, еще в 2016 году в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации был внесен проект федерального закона, предусматривавший фотофиксацию этапов реализации государственных и муниципальных контрактов на выполнение работ по строительству, ремонту и реконструкции объектов капитального строительства, а также включение результатов фотофиксации в обязательный перечень отчетных документов при приемке таких работ и обязательное размещение результатов фотофиксации в единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (был снят с рассмотрения).

Как предполагалось инициаторами законопроекта, «приложение фотоматериалов к актам после выполнения скрытых работ позволит специалистам в строительной отрасли определить дефекты на раннем этапе. Кроме того, появится реальная возможность устранения выявленных проблем»².

В качестве замечаний в официальном отзыве Правительства Российской Федерации на данный законопроект отмечено следующее: «В указанном финансово-экономическом обосновании не учтена необходимость хранения большого объема информации и обеспечения к ней доступа в единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государ-

¹ Шурпаев Ш. М. Уголовно-правовая и криминологическая характеристика преступлений коррупционной направленности в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2021. С. 56.

² Законопроект № 67129-7 «О внесении изменений в статью 94 Федерального закона “О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд”». Пояснительная записка к законопроекту (Комитет Государственной Думы по экономической политике, промышленности, инновационному развитию и предпринимательству) // Система обеспечения законодательной деятельности : сайт. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/67129-7> (дата обращения: 12.08.2023).

ственных и муниципальных нужд (далее — система), которая приведет к дополнительной нагрузке на систему, необходимости доработки ее аппаратно-программного обеспечения и, как следствие, потребует дополнительного финансирования за счет средств федерального бюджета.

Кроме того, законопроектом не предусмотрены единые стандарты фотофиксации, а также порядок формирования и размещения в системе результатов фотофиксации».

Как представляется, вышеприведенные проблемы не являются неразрешимыми. По крайней мере, введение института фотофиксации могло осуществляться поэтапно, например, начиная с контрактов в сфере строительства со значительной стоимостью (свыше 1 млрд руб.) и в дальнейшем, в случае положительных результатов с точки зрения вклада в обеспечение экономической безопасности закупок, возможно рассмотрение целесообразности снижения ценовой границы обязательной фотофиксации промежуточных и конечных результатов закупок.

О наличии проблем экономической безопасности в сфере закупок свидетельствуют результаты исследований. Согласно данным исследования Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ, средний размер отката в сфере закупок составляет 22,5 % от цены контракта, а общий объем взяток оценивался в 6,6 трлн руб.¹

О многочисленных рисках экономической безопасности в сфере публичных закупок свидетельствуют результаты деятельности Счетной палаты Российской Федерации. В одном из последних исследований констатируется: «Снижения количества нарушений, выявляемых органами контроля (аудита) в сфере закупок, не происходит, напротив, их общее количество в динамике с 2014 по 2020 год увеличилось в 4 раза, с 21,5 до 83,5 тыс. нарушений, а общая сумма финансовых нарушений выросла почти в 6 раз, с 66,1 до 362 млрд рублей»². Из анализа основных тезисов

¹ Эксперты оценили средний размер откатов при госзакупках // РБК : сайт. URL: <https://www.rbc.ru/economics/20/12/2021/61bc5d059a794770833e7b51> (дата обращения: 02.09.2023).

² Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2020 год» // Счетная палата Российской Федерации : сайт. URL:

Отчета о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2020 год», подготовленного Счетной палатой Российской Федерации, можно также выделить следующие частные риски экономической безопасности в сфере закупок:

неисполнение (ненадлежащее исполнение) условий контрактов, в том числе нарушение сроков реализации контрактов, что является одной из причин недостижения заявленных результатов при реализации национальных проектов;

увеличение количества финансовых нарушений и, как следствие, снижение эффективности освоения бюджетных средств, что связано преимущественно с несоблюдением заказчиками требований к ценообразованию в сфере закупок.

Другим источником для характеристики рисков экономической безопасности в сфере публичных закупок являются результаты контрольной деятельности ФАС России. В соответствии с данными Доклада о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2022 год в последние годы наблюдается снижение количества выявленных нарушений законодательства о контрактной системе в сфере закупок (рис. 22).

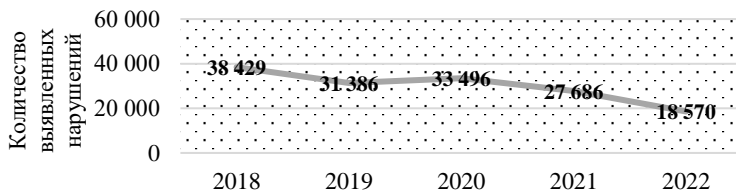


Рис. 22. Количество выявленных Федеральной антимонопольной службой нарушений законодательства о закупках товаров, работ, услуг

Источник: данные ФАС России.

Существенное снижение количества выявленных ФАС России в 2022 году нарушений не является характерным. Оно связано не

<https://ach.gov.ru/upload/iblock/123/442w02xo0vq4unq199jwxnr9mpow972c.pdf>
(дата обращения: 02.09.2023).

с качественным улучшением ситуации в рассматриваемой сфере, а с рядом иных причин: введением в 2022 году послаблений законодательства о контрактной системе в части контрактов с единственным поставщиком, сокращением числа размещаемых заказов, увеличением числа возвращенных жалоб участникам закупок и др. Уже за первое полугодие 2023 года количество выявленных нарушений при проведении государственных и муниципальных закупок составило 15 815¹ (85,2 % от объема выявленных нарушений за весь 2022 год).

Предотвращение антиконкурентных проявлений в сфере закупок и противодействие им — основное направление деятельности ФАС России в части обеспечения экономической безопасности в данной сфере. Как показывает анализ практики деятельности в сфере закупок, в последние годы выявляются крупные картели, участники которых привлекаются к юридической ответственности².

Противодействие коррупционным и антиконкурентным проявлениям в сфере публичных закупок влечет возникновение другой крайности и одновременно риска экономической безопасности — угрозы задержек поставки продукции конечным потребителям, особенно социально значимой, например лекарственных препаратов. Согласно результатам исследований, отдельные виды лекарств закупались в 2020—2021 годах в результате только чет-

¹ ФАС в СМИ: за первые шесть месяцев 2023 года ФАС выявила более 15 тыс. нарушений при госзакупках // ФАС России : сайт. URL: <https://fas.gov.ru/publications/24087> (дата обращения: 03.09.2023).

² Интервью Григория Радионова журналу «Конкуренция и право» // ФАС России : сайт. URL: <https://fas.gov.ru/p/contents/2644> (дата обращения: 12.09.2023) ; ФАС в СМИ: Пермское УФАС раскрыло картель на 91,5 млн руб. в сфере здравоохранения // ФАС России : сайт. URL: <https://fas.gov.ru/publications/24122> (дата обращения: 12.09.2023) ; ФАС в СМИ: сговор на 45 млн рублей при поставке угля выявило Хабаровское УФАС // ФАС России : сайт. URL: <https://fas.gov.ru/publications/24135> (дата обращения: 12.09.2023) ; ФАС в СМИ: суд подтвердил законность штрафа ФАС за дорожный картель на Дону // ФАС России : сайт. URL: <https://fas.gov.ru/publications/24117> (дата обращения: 12.09.2023) ; ФАС возбудила дело о картеле на торгах на поставку социально значимых продовольственных товаров в соцучреждения на сумму более 2,7 млрд рублей // ФАС России : сайт. URL: <https://fas.gov.ru/news/32758> (дата обращения: 12.09.2023).

верти признанных состоявшимися процедур (поставщики игнорируют закупки, срывают их), что влечет задержки поставок от 28 дней до полутора лет¹.

Таким образом, риски экономической безопасности в сфере закупок многообразны, характеризуются высокой вероятностью их проявления и тяжестью последствий для общества, государства и экономики. Основные группы рисков экономической безопасности в данной сфере связаны с угрозами снижения эффективности использования бюджетных средств, возникновения картельных сговоров, высокого уровня коррупционных проявлений и иных злоупотреблений в данной сфере.

7. РОЛЬ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В СФЕРЕ ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПОК

Достижение долгосрочных целей социально-экономического развития и реализация обусловленных такими целями национальных проектов, государственных программ, обеспечение текущих публичных нужд связано с расходованием значительного объема бюджетных средств. Это требует организации комплексных мер их целевого использования, предотвращения коррупционных проявлений, картельных сговоров и иных злоупотреблений в данной сфере. Органы прокуратуры выполняют особую функцию в создании условий для эффективной реализации долгосрочных социально-экономических задач государства², а также обеспечения экономической безопасности в сфере публичных закупок. Надзорное сопровождение публичных закупок, реализации национальных проектов, государственных программ — один из приоритетов в работе органов прокуратуры в современных условиях.

¹ Скупой идет в аптеку трижды // Коммерсантъ : сайт. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5128527> (дата обращения: 02.09.2023).

² Паламарчук А. В. Задачи прокурорского надзора за исполнением законов в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд // Законность. 2019. № 1 (1011). С. 3.

Законодательной основой, определяющей целеполагание, организацию и порядок деятельности органов прокуратуры при осуществлении надзора в сфере публичных закупок, является Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

Среди правовых актов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, регламентирующих надзорную деятельность прокуроров в публичной сфере, можно выделить:

приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 31 августа 2023 г. № 583 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления»;

приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 31 августа 2023 г. № 581 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности»;

приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 10 октября 2022 г. № 581 (ред. от 4 октября 2023 г.) «Об осуществлении прокурорского надзора и реализации прокурорами иных полномочий в сфере противодействия коррупции»;

приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 14 января 2021 г. № 6 (ред. от 5 мая 2023 г.) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок»;

приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 14 марта 2019 г. № 192 (ред. от 14 марта 2019 г.) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации национальных проектов»;

приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 2 ноября 2018 г. № 723 (ред. от 29 июня 2023 г.) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере оборонно-промышленного комплекса»;

приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 (ред. от 31 августа 2023 г.) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина».

Профильным организационно-распорядительным документом, комплексно регламентирующим надзорную деятельность в сфере

публичных закупок, является приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 14 января 2021 г. № 6 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок» (далее — Приказ № 6). Методическим дополнением к осуществлению прокурорского надзора в сфере закупок являются Методические рекомендации об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о закупках товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд¹.

Реализация основных приоритетов осуществления прокурорского надзора в сфере закупок позволяет внести значимый вклад в обеспечение экономической безопасности в данной сфере. Среди таких приоритетов:

1. Усиление надзора за законностью нормативных правовых актов в сфере закупок, в том числе за их соответствием законодательству о противодействии коррупции (п. 2.1 Приказа № 6).

Прокурорами в ходе проверок выявляются правовые акты в сфере закупок, положения которых противоречат законодательству о контрактной системе. Например, Управлением Генеральной прокуратуры Российской Федерации в Сибирском федеральном округе в ходе изучения Положения о единой комиссии по осуществлению закупок для нужд межрегионального территориального управления по надзору за ядерной и радиационной безопасностью Сибири и Дальнего Востока Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору выявлен ряд норм, противоречащих федеральному законодательству. Указанным Положением не был учтен ряд полномочий комиссии, которыми ее наделяет закон о контрактной системе².

В другом случае прокуратура г. Санкт-Петербурга принесла протест на постановление Правительства города от 16 июля

¹ Методические рекомендации об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о закупках товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : Письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 14 января 2019 г. № 7-16-2019 // Генеральная прокуратура Российской Федерации : сайт. URL : <https://epp.gov.ru/ru.web/gprf/documents?item=4915559> (дата обращения: 11.09.2023).

² По требованию заместителя Генерального прокурора Российской Федерации Ивана Семчишина отменен незаконный нормативный акт // Генеральная прокуратура Российской Федерации : сайт. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/search?article=83557927> (дата обращения: 10.09.2023).

2015 г. № 643, которым утверждено Примерное положение о закупке товаров, работ, услуг государственного бюджетного учреждения Санкт-Петербурга, содержащее излишние требования к малому и среднему бизнесу. В соответствии с указанным правовым актом у субъектов малого и среднего предпринимательства — участников закупок истребовались документы, подтверждающие их статус. Положения данного документа противоречили и другим требованиям законодательства о контрактной системе в сфере закупок¹.

2. Проверка законности и обоснованности закупок, осуществленных органами государственной власти всех уровней и органами местного самоуправления, а также наличия выделенных (запланированных) на цели закупок бюджетных средств при осуществлении проверок исполнения бюджетного законодательства (п. 2.2 Приказа № 6).

3. Обеспечение действенного надзора за исполнением законодательства: при размещении в ЕИС в сфере закупок обязательных сведений; формировании аукционной, конкурсной документации; осуществлении процедур определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей); заключении государственных и муниципальных контрактов и дополнительных соглашений к ним (п. 2.3 Приказа № 6).

Заказчики в нарушение принципов открытости и прозрачности закупок создают условия для возникновения рисков экономической безопасности при неисполнении обязанности по размещению в ЕИС в сфере закупок обязательных сведений. Например, прокуратурой Невского района г. Санкт-Петербурга проведена проверка соблюдения требований законодательства о контрактной системе в СПб ГБУ «Служба заказчика администрации Невского района Санкт-Петербурга». В ходе проверки установлено, что учреждением в 2022 году нарушен срок размещения в единой информационной системе отчета об объеме закупок у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных неком-

¹ По результатам рассмотрения протеста прокуратуры подготовлен проект нормативно-правового акта, упрощающего участие малого и среднего бизнеса в государственных закупках // Прокуратура Санкт-Петербурга : сайт. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_78/search?article=62039369 (дата обращения: 11.09.2023).

мерческих организаций. В отношении ответственного должностного лица возбуждено административное дело по ч. 1.4 ст. 7.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) (нарушение порядка осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд)¹.

4. Проверка соблюдения заказчиками требований к ценообразованию, нормированию закупаемых товаров, работ и услуг; пресечение средствами прокурорского надзора закупок товаров, работ, услуг с избыточными потребительскими свойствами, а также являющихся предметами роскоши (п. 2.4 Приказа № 6).

Нарушение требований к ценообразованию — один из ключевых рисков экономической безопасности в сфере публичных закупок, способный с высокой долей вероятности опосредовать коррупционные риски и иные злоупотребления в сфере закупок, снизив результативность закупок.

В результате проверки, проведенной прокуратурой Колышлейского района Пензенской области, установлено, что в июне 2020 года администрация Колышлейского района разместила извещения о проведении трех аукционов в электронной форме на право заключения муниципального контракта на приобретение благоустроенных жилых помещений для обеспечения жильем лиц из числа детей-сирот с начальной (максимальной) ценой контракта, в два раза превышающей их рыночную стоимость. Определение цены было проведено нормативным методом без соответствующего анализа рынка, что противоречит требованиям законодательства о контрактной системе. Прокуратура возбудила дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 2 ст. 7.29.3 КоАП РФ (нарушение законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок при планировании закупок), ч. 2.1 ст. 7.30, ч. 4.2 ст. 7.30 КоАП РФ (нарушение порядка осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд).

¹ Руководитель учреждения привлечен к ответственности за нарушения законодательства в сфере закупок // Прокуратура Санкт-Петербурга : сайт. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_78/search?article=87159976 (дата обращения: 11.09.2023).

Нарушение порядка определения и обоснования начальной (максимальной) цены контракта может повлечь и нарушение прав субъектов предпринимательской деятельности.

Например, прокуратурой Верхневилуйского района Республики Саха (Якутия) проведена проверка соблюдения прав субъектов предпринимательства. В результате проверки установлено, что администрацией муниципального образования объявлен аукцион на право заключения муниципального контракта по оказанию услуг, связанных с осуществлением регулярных перевозок пассажиров транспортом общего пользования по регулируемым тарифам в границах района на 2022—2023 годы с условием предоставления перевозчику субсидии на возмещение части затрат. По результатам конкурсных процедур заключен муниципальный контракт на сумму около 1 млн руб. При этом в результате допущенных нарушений при определении начальной (максимальной) цены контракта существенно уменьшена его стоимость. В целях защиты прав хозяйствующего субъекта прокуратура внесла главе района представление, а также возбудила в отношении ответственного должностного лица дело об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 7.29.3 КоАП РФ (несоблюдение порядка обоснования начальной (максимальной) цены контракта)¹.

5. Установление схем кооперации при выполнении контрактов во взаимодействии с органами Росфинмониторинга, Федеральной налоговой службы (ФНС России), ФАС России, Федерального казначейства, МВД России и ФСБ России. Выявление среди контрагентов заказчиков организаций, не имеющих необходимой инфраструктуры, трудовых ресурсов для исполнения ими условий контрактов, а также фирм-однодневок, номинальных фирм-посредников, аффилированных с заказчиком юридических и физических лиц.

Противодействие данным противоправным явлениям обеспечивается организацией обмена данными на системной основе об

¹ В Якутии прокуратура защитила права предпринимателя // Генеральная прокуратура Российской Федерации : сайт. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/ru/web/gprf/search?article=78270040> (дата обращения: 11.09.2023).

участии хозяйствующих субъектов, реализующих государственные контракты, в сомнительных финансовых операциях. Только в первом полугодии 2023 года прокурорами дано более 50 поручений о проверке законности финансовых операций участников кооперации государственного оборонного заказа на сумму более 1 млрд руб. Выявлено порядка 80 фирм-однодневок¹.

6. Принятие исчерпывающих мер реагирования по фактам: несоблюдения заказчиками национального режима при осуществлении закупок; создания преимущественных условий для каких-либо участников, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации; неправомерных закупок у единственного поставщика; заключения картелей и иных ограничивающих конкуренцию соглашений; завышения цен и незаконного изменения условий контрактов; поставки некачественной продукции (товаров, работ, услуг); нарушения сроков исполнения контрактов и иных предусмотренных ими обязательств; несуществования заказчиком и уполномоченными органами надлежającego контроля (надзора) (п. 2.6 Приказа № 6).

В рамках данной группы приоритетных направлений можно особо выделить меры реагирования органов прокуратуры на факты заключения участниками закупок картелей и ограничивающих конкуренцию соглашений как одного из повышенных рисков экономической безопасности в этой сфере.

Например, по результатам проведенной прокуратурой Республики Саха (Якутия) совместно с УЭБиПК МВД по Республике Саха (Якутия) и УФАС по Республике Саха (Якутия) проверки соблюдения законодательства при осуществлении закупок установлены факты мошенничества и ограничения конкуренции (картельный стовор) со стороны руководителей коммерческих организаций, зарегистрированных на территории Республики, при заключении государственных контрактов с медицинскими учреждениями региона на поставку лекарственных средств и медицинских изделий. Общая сумма государственных контрактов, заключенных с представителями картеля и их аффилированными

¹ Крылов О. В. Работа Росфинмониторинга в сфере контроля за средствами государственного оборонного заказа // Финансовая безопасность. 2023. № 39. С. 15.

лицами, составила около 3 млрд руб. Согласно материалам проверки прокуратуры, имеют место многочисленные факты, когда цены закупок по контрактам на поставку лекарственных и медицинских средств в 2—4 раза превышали розничные цены. При этом представители медицинских учреждений в сговоре с представителями картеля принимали меры к ограничению конкуренции в целях устранения возможных конкурентов на проводимых торгах. Прокуратура направила материалы проверки в следственный орган для решения вопроса об уголовном преследовании, по результатам рассмотрения которых возбуждены уголовные дела¹.

7. Тщательная проверка реальности исполнения заключенных и оплаченных контрактов (п. 2.7 Приказа № 6).

К числу наиболее типичных выявляемых прокурорами нарушений законодательства в сфере закупок является оплата неисполненных государственных контрактов, в том числе непоставка товаров, некачественное выполнение или невыполнение работ (услуг)².

Например, в результате проведенной прокуратурой города Новомосковска Тульской области проверки исполнения законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд установлено, что подрядная организация не в полном объеме выполнила работы, предусмотренные муниципальным контрактом, по благоустройству территории школы, при этом составила документы на оплату, указав стоимость в размере свыше 15,8 млн руб. как за полностью выполненные работы. Благодаря проведенной экспертизе, которая выявила несоответствие фактически выполненных работ с указанными в акте, оплата по контракту не была произведена. При этом строитель-

¹ В Якутии по материалам проверки прокуратуры возбуждены уголовные дела по факту картельного сговора и мошенничества в особо крупном размере // Генеральная прокуратура Российской Федерации : сайт. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/search?article=82918650> (дата обращения: 14.09.2023).

² Чечина В. А. Обеспечение органами прокуратуры надзорного сопровождения законности расходования бюджетных средств при реализации национальных проектов // Финансовая безопасность. 2023. № 39. С. 31.

ный контроль при производстве работ по благоустройству территории школы должным образом не исполнялся, подписан акт выполненных работ, работы приняты без замечаний.

По данному факту прокуратура направила материалы проверки в следственный орган для решения вопроса об уголовном преследовании. По результатам их рассмотрения возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 30, ч. 4 ст. 159 Уголовного кодекса Российской Федерации (покушение на мошенничество в особо крупном размере, совершенное лицом с использованием служебного положения)¹.

8. Уделение внимания исполнению законов, регламентирующих применение типовых контрактов, типовых условий контрактов, а также осуществлению закупок на сумму свыше 1 млрд руб. (п. 2.8 Приказа № 6).

9. Проведение проверок соблюдения прав хозяйствующих субъектов на своевременное исполнение заказчиками обязательств по контрактам. Обеспечение соблюдения прав субъектов малого предпринимательства при осуществлении закупок, в том числе в части их совокупного годового объема, а также сокращения сроков оплаты исполненных контрактов (п. 2.9 Приказа № 6).

10. Проверка исполнения законодательства при осуществлении закупок в соответствии с требованиями Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ (п. 2.10 Приказа № 6).

11. Принятие мер, направленных на противодействие коррупционным проявлениям в сфере закупок, во взаимодействии с уполномоченными государственными органами (п. 2.11 Приказа № 6).

12. Обеспечение взаимодействия с институтами гражданского общества, независимыми экспертами, экспертными организациями, в том числе некоммерческими, для выявления коррупционных факторов в закупках и предотвращения иных нарушений законодательства при проведении закупок.

¹ В Тульской области по материалам проверки прокуратуры возбуждено уголовное дело по факту покушения на мошенничество // Генеральная прокуратура Российской Федерации : сайт. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news/news-state-main?item=85296840> (дата обращения: 14.09.2023).

Таким образом, органы прокуратуры выполняют особую роль в обеспечении экономической безопасности в сфере публичных закупок. По материалам проверок, проведенных прокурорами, только в 2022 году возбуждено 639 уголовных дел о преступлениях, совершенных при реализации национальных проектов, в основном о хищениях при строительстве и ремонте дорог, домов, социальных и культурных объектов, закупке медицинского и школьного оборудования на общую сумму свыше 1 млрд руб. В сфере государственных закупок на основании материалов прокурорских проверок возбуждено 906 уголовных дел, каждое пятое дело касалось закупок у единственного поставщика¹.

8. НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО МЕХАНИЗМА УПРАВЛЕНИЯ ПУБЛИЧНЫМИ ЗАКУПКАМИ

Развитие сферы публичных закупок в средне- и долгосрочные периоды связано с решением задач повышения их прозрачности, упрощения действующих процедур для всех сторон закупочных отношений, повышения роли программных алгоритмов в принятии решений в рамках закупочных процедур как условия минимизации коррупционных рисков, дальнейшей цифровизации и перехода к безбумажным технологиям и другим задач.

Одним из планируемых к внедрению инновационных инструментов в организации закупочной деятельности в ближайшее время является рейтинг деловой репутации. Под рейтингом деловой репутации участника закупки понимается совокупная оценка опыта участника закупки, осуществляемая в соответствии с правилами, установленными Правительством Российской Федерации на основании данных из реестра контрактов, реестра договоров с госкомпаниями, информации и документов

¹ Генеральный прокурор Российской Федерации Игорь Краснов выступил с докладом в Совете Федерации // Генеральная прокуратура Российской Федерации : сайт. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=87329761> (дата обращения: 14.09.2023).

об исполнении контрактов. Планируется, что правила формирования, случаи и порядок применения рейтинга деловой репутации будет утверждать Правительство Российской Федерации.

Рейтинг деловой репутации может стать инструментом стимулирования добросовестных участников закупки, рассчитывается автоматически на основании данных ЕИС в сфере закупок (по количеству исполненных контрактов, их цене, качеству выполнения). Предполагается снизить в несколько раз финансовое обеспечение заявки или контракта для участников закупки, вошедших в данный рейтинг¹.

К числу перспективных, но не планируемых к внедрению инструментов развития сферы публичных закупок можно отнести промежуточную фото- и видеофиксацию отдельных этапов закупки и всего контракта. Внедрение данного инструмента позволит увеличить прозрачность и открытость данной системы. Решение этой задачи требует определения критериев закупок, подпадающих под действие данного инструмента.

В условиях активного развития технологий искусственного интеллекта можно предположить появление разработок и алгоритмов подобного рода, используемых в сфере публичных закупок. Отдельные программные решения, позволяющие оптимизировать закупочные действия, например обработку большого массива документов, уже внедрены и показывают положительные результаты². Технологии искусственного интеллекта используются для предотвращения вредоносных атак³.

Таким образом, дальнейшее развитие сферы публичных закупок связано с использованием возможностей их цифровизации, перевода в «безбумажную среду», снижения влияния человеческого фактора на принятие решений.

¹ ФАС в СМИ: регуляторы рассчитывают на введение рейтинга деловой репутации в госзакупках не ранее 2023 г. // ФАС России : сайт. URL: <https://fas.gov.ru/publications/21113> (дата обращения: 09.09.2023).

² Отечественный ИИ ускорит проведение госзакупок в три-четыре раза // GNews/Главные новости : сайт. URL: https://www.cnews.ru/news/line/2022-03-28_otechestvennyj_ii_uskorit (дата обращения: 11.09.2023).

³ Искусственный интеллект добрался до госзакупок // РОСЭЛТОРГ : сайт. URL: <https://www.roseltorg.ru/about/news/iskusstvennyi-intellekt> (дата обращения: 11.09.2023).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Система публичных закупок выполняет особую роль в обеспечении динамичного социально-экономического развития государства. Данная система включает два сегмента: государственные (муниципальные) закупки и корпоративные закупки. С фискальной функцией государства напрямую связан сегмент государственных и муниципальных закупок. Сегмент корпоративных закупок влияет на осуществление фискальной функции государства косвенно.

Роль публичных закупок в социально-экономическом развитии государства состоит в выполняемых ими функциях: регулятивной, стимулирующей, социальной, инновационной, отраслеобразующей и др. В рамках закупочной деятельности реализуются крупнейшие инфраструктурные проекты в транспортной, энергетической, социальной и иных сферах экономики. Механизмы закупочной системы способствуют стимулированию развития малого и среднего предпринимательства.

Правовое регулирование публичных закупок отличается сложностью и многообразием правовых актов, регламентирующих этапы закупочной деятельности заказчиков. Различия в регулировании сегментов государственных и муниципальных закупок и корпоративных закупок определяют особенности закупочных процедур, во многом влияют на структуру закупок, сроки их осуществления и ряд других параметров. От правового регулирования корпоративных закупок регламентация закупочной деятельности в рамках обеспечения государственных и муниципальных нужд отличается детальным регулированием всех этапов закупочной деятельности.

Изменение объемов и структуры государственных и муниципальных нужд, потребностей организаций государственного сектора экономики, инфляционные процессы и иные причины оказывают влияние на показатели, характеризующие закупочную деятельность. В разные годы на сегмент государственных и муниципальных закупок приходится свыше 7 % от ВВП страны.

Состояние и развитие сферы публичных закупок зависит от юридического, экономического, социального, технологического

факторов. Юридический фактор заключается в видоизменении параметров публичных закупок в связи с регулярным изменением профильного законодательства. Экономический фактор определяет структуру и объемы закупок через влияние инфляции, поставленных государством инвестиционных задач, бюджетной и налоговой политики и др. Существенное воздействие на состояние и структуру публичных закупок оказывает технологический фактор, состоящий преимущественно в цифровизации данной сферы.

Экономическая безопасность в сфере публичных закупок представляет собой состояние защищенности от присущих данной сфере рисков и угроз экономической безопасности, позволяющее эффективно реализовать бюджетную политику государства, обеспечить достижение публичных интересов и основных задач системы публичных закупок. Состояние защищенности рассматриваемой сферы достигается посредством системы мер, направленных на минимизацию рисков экономической безопасности.

Риски экономической безопасности в сфере закупок многообразны, характеризуются высокой вероятностью их проявления и тяжестью последствий для общества, государства и экономики. Основные группы рисков экономической безопасности в данной сфере связаны с угрозами снижения эффективности использования бюджетных средств, возникновения картельных сговоров, высокого уровня коррупционных проявлений и иных злоупотреблений в данной сфере.

Особую функцию в обеспечении экономической безопасности в сфере закупок выполняют органы прокуратуры Российской Федерации. Среди основных групп рисков, предотвращение которых обеспечивается в том числе надзорной деятельностью органов прокуратуры, выделяются: риски снижения эффективности осуществления государственных и муниципальных закупок; риски необеспечения гласности и прозрачности при осуществлении государственных и муниципальных закупок; коррупционные риски; риски недобросовестной конкуренции; риски иных злоупотреблений в сфере государственных и муниципальных закупок.

ЛИТЕРАТУРА

1. Гарина, Ю. В. Совершенствование стандартов деловой репутации для повышения эффективности государственных закупок : специальность 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством (стандартизация и управление качеством продукции)» : дис. ... канд. экон. наук / Гарина Юлия Евгеньевна. — Санкт-Петербург, 2019. — 144 с.
2. Григорян, Т. Р. Договорные отношения государственного заказчика в контрактной системе в сфере закупок : специальность 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право» : дис. ... канд. юрид. наук / Григорян Татевик Рустамовна. — Москва, 2020. — 215 с.
3. Губенко, Е. С. Контрактная система в публичных закупках : учеб.-практ. пособие / Е. С. Губенко. — Москва : Российский гос. ун-т правосудия, 2016. — 540 с.
4. Земскова, Е. Н. Расследование преступлений в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : специальность 12.00.12 «Финансовое право; бюджетное право; налоговое право; банковское право; валютно-правовое регулирование; правовое регулирование выпуска и обращения ценных бумаг; правовые основы аудиторской деятельности» : дис. ... канд. юрид. наук / Земскова Елена Николаевна. — Москва, 2018. — 296 с.
5. Кабытов, П. П. Административно-правовое регулирование контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : специальность 12.00.14 «Административное право; административный процесс» : дис. ... канд. юрид. наук / Кабытов Павел Петрович. — Москва, 2021. — 208 с.

6. Кадырова, Г. М. Управление государственной и муниципальной закупочной деятельностью : учеб. для вузов / Г. М. Кадырова, С. Г. Еремин, А. И. Галкин ; под ред. С. Е. Прокофьева. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : Юрайт, 2023. — 392 с.

7. Камалян, А. М. Правовое регулирование государственных закупок в Европейском союзе : специальность 12.00.10 «Международное право; европейское право» : дис. ... канд. юрид. наук / Камалян Артур Михайлович. — Москва, 2018. — 200 с.

8. Картавых, К. Е. Обеспечение экономической безопасности в сфере управления государственными закупками : специальность 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством (экономическая безопасность)» : дис. ... канд. экон. наук / Картавых Ксения Евгеньевна. — Киров, 2020. — 222 с.

9. Кнутов, А. В. Управление государственными и муниципальными закупками и контрактами : учеб. и практ. для вузов / А. В. Кнутов. — Москва : Юрайт, 2023. — 316 с.

10. Королева, М. А. Контрактная система в сфере закупок : учеб. пособие / М. А. Королева, Е. С. Кондюкова, Л. В. Дайнеко, М. Ф. Власова ; под ред. В. А. Ларионовой ; М-во науки и высшего образования Российской Федерации, Урал. федер. ун-т. — Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2020. — 164 с.

11. Любый, И. А. Уголовно-правовые меры противодействия злоупотреблениям в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : специальность 12.00.08 «Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право» : дис. ... канд. юрид. наук / Любый Иван Александрович. — Омск, 2022. — 225 с.

12. Максютов, М. Ф. Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц : специальность 12.00.11 «Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность» : дис. ... канд. юрид. наук / Максютов Марсель Флоритович. — Москва, 2018. — 219 с.

13. Мамедова, Н. А. Управление государственными и муниципальными закупками : учеб. и практ. для вузов / Н. А. Мамедова, А. Н. Байкова, О. Н. Морозова. — 4-е изд., перераб. и доп. — Москва : Юрайт, 2023. — 291 с.

14. Матвеева, Е. Ю. Правовое регулирование энергосервисных контрактов в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд : специальность 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право» : дис. ... канд. юрид. наук / Матвеева Елена Юрьевна. — Москва, 2016. — 217 с.

15. Мельников, В. В. Государственные и муниципальные закупки. Учеб. пособие. В 2 ч. Ч. 1. Эволюция способов закупок в Российской Федерации / В. В. Мельников. — Москва : ИНФРА-М, 2022. — 165 с.

16. Мельников, В. В. Государственные и муниципальные закупки. Учеб. пособие. В 2 ч. Ч. 2. Государственные закупки и экономическая политика / В. В. Мельников. — Москва : ИНФРА-М, 2022. — 169 с.

17. Михашин, А. В. Гражданско-правовое регулирование по государственному оборонному заказу : специальность 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право» : дис. ... канд. юрид. наук / Михашин Алексей Викторович. — Москва, 2020. — 200 с.

18. Островная, М. В. Издержки участия и уровень конкуренции в государственных закупках в условиях фаворитизма : специальность 08.00.01 «Экономическая теория» : автореф. дис. ... канд. экон. наук / Островная Мария Валентиновна. — Москва, 2016. — 29 с.

19. Пучкова, А. П. Регулирование государственных закупок в праве Европейского союза : : специальность 12.00.10 «Международное право; европейское право» : дис. ... канд. юрид. наук / Пучкова Александра Павловна. — Москва, 2018. — 194 с.

20. Родионова, Ю. Д. Стратегии поведения поставщиков на рынке государственных закупок : специальность 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством; теория управления экономическими системами; макроэкономика; экономика, организация и управление предприятиями, отраслями, комплексами; управление инновациями; региональная экономика; логистика; экономика труда» : дис. ... канд. экон. наук / Родионова Юлия Дмитриевна. — Москва, 2020. — 149 с.

21. Самолысов, П. В. Контрактная система в сфере государственных закупок для обеспечения нужд МВД России : учебник / П. В. Самолысов, М. А. Булгакова. — Москва : Акад. управления МВД России, 2023. — 244 с.

22. Седова, М. В. Развитие механизма финансирования государственных закупок в России : специальность 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» : дис. ... канд. экон. наук / Седова Мария Владимировна. — Москва, 2015. — 185 с.

23. 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 : Урал. ун-т, 2019. — 233 с.

24. Федорова, И. Ю. Государственные и муниципальные закупки как инструмент повышения эффективности расходов бюджетов : монография / И. Ю. Федорова, А. В. Фрыгин, М. В. Седова, М. Н. Прокофьев. — Москва : Дашков и К, 2020. — 242 с.

25. Федорова, И. Ю. Финансовый механизм государственных и муниципальных закупок : учеб. для вузов / И. Ю. Федорова, А. В. Фрыгин, М. Н. Прокофьев. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : Юрайт, 2023. — 235 с.

26. Шабанова, А. А. Обеспечение экономической безопасности системы государственных закупок в РФ : специальность 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством; теория управления экономическими системами; макроэкономика;

экономика, организация и управление предприятиями, отраслями, комплексами; управление инновациями; региональная экономика; логистика; экономика труда» : дис. ... канд. экон. наук / Шабанова Анна Анатольевна. — Санкт-Петербург, 2020. — 145 с.

27. Шурпаев, Ш. М. Уголовно-правовая и криминологическая характеристика преступлений коррупционной направленности в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд : специальность 12.00.08 «Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право» : дис. ... канд. юрид. наук / Шурпаев Шамиль Мурадович. — Москва, 2021. — 297 с.

28. Юдин, В. А. Бюджетно-правовая природа контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : специальность 12.00.04 «Предпринимательское право; арбитражный процесс» : дис. ... канд. юрид. наук / Юдин Владислав Андреевич. — Москва, 2021. — 167 с.

Учебное издание

Шамиль Мурадович ШУРПАЕВ,

*кандидат юридических наук,
кандидат экономических наук*

ПУБЛИЧНЫЕ ЗАКУПКИ КАК ИНСТРУМЕНТ
ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ
ГОСУДАРСТВА

Учебное пособие

Редактор *Н. Я. Елкина*

Компьютерная правка и верстка *Т. И. Павловой,
Н. В. Федорченко*

Подписано в печать 28.12.2023. Формат 60х90/16.
Печ. л. 7,0. Тираж 500 экз. (1-й з-д 1—85). Заказ 33/23.

Отдел научной информации и издательской деятельности
Санкт-Петербургского юридического института (филиала)
Университета прокуратуры Российской Федерации

Отпечатано в Санкт-Петербургском юридическом институте (филиале)
Университета прокуратуры Российской Федерации
191014, Санкт-Петербург, Литейный просп., 44