

УДК-338.2

<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-3-31-42-56>

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право
и экономика, 2022

Государственное регулирование в сфере публичных закупок: новые вызовы

Матвеева А.С.*,
Мелетиди К.Л.,
РЭУ им. Г.В. Плеханова,
117997, Россия, г. Москва,
Стремянный пер., д. 36

Аннотация

В статье рассмотрены актуальные проблемы государственного регулирования контрактной сферы закупок, вызванные мировым финансовым кризисом и санкциями, введенными против России странами ЕС и США. Проанализированы место и роль системы государственных и корпоративных закупок в экономике России, в том числе ее влияние на бюджетную эффективность государства. Рассмотрены основные тенденции развития мировой экономики и их влияние на систему закупок в России. Систематизированы меры господдержки контрактной системы, введенные в марте-апреле 2022 г., проанализировано их влияние на развитие конкуренции в сфере закупок. Проведен критический анализ факторов, снижающих эффективность принятых мер.

Ключевые слова: санкции; кризис; закупки; меры поддержки; конкуренция.

Для цитирования: Матвеева А.С., Мелетиди К.Л. Государственное регулирование в сфере публичных закупок: новые вызовы // Российское конкурентное право и экономика. 2022. № 3 (31). С. 42–56, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-3-31-42-56>

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

State Regulation in the Field of Public Procurement: New Challenges

Anastasia S. Matveeva*,
Karina L. Meletidi,
Plekhanov Russian University
of Economics,
Stremyanny lane, 36, Moscow,
117997, Russia

Abstract

The article deals with the actual problems of state regulation of the contract procurement sphere, caused by the global financial crisis and sanctions imposed against Russia by the EU countries and the United States. The place and role of the state and corporate procurement system in the Russian economy, its impact on the budgetary efficiency of the state are analyzed. The main trends in the development of the world economy and its impact on the Russian procurement system are considered. Systematized state support measures for the contract system in March-April 2022, analyzed their impact on the competition development in the procurement field. A critical analysis of the factors that reduce the measures effectiveness was carried out.

Keywords: sanctions; crisis; procurement; support measures; competition.

For citation: Matveeva A.S., Meletidi K.L. State regulation in the field of public procurement: new challenges // Russian Competition Law and Economy. 2022;(3(31)):42-56, (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-3-31-42-56>

The authors declare no conflict of interest.

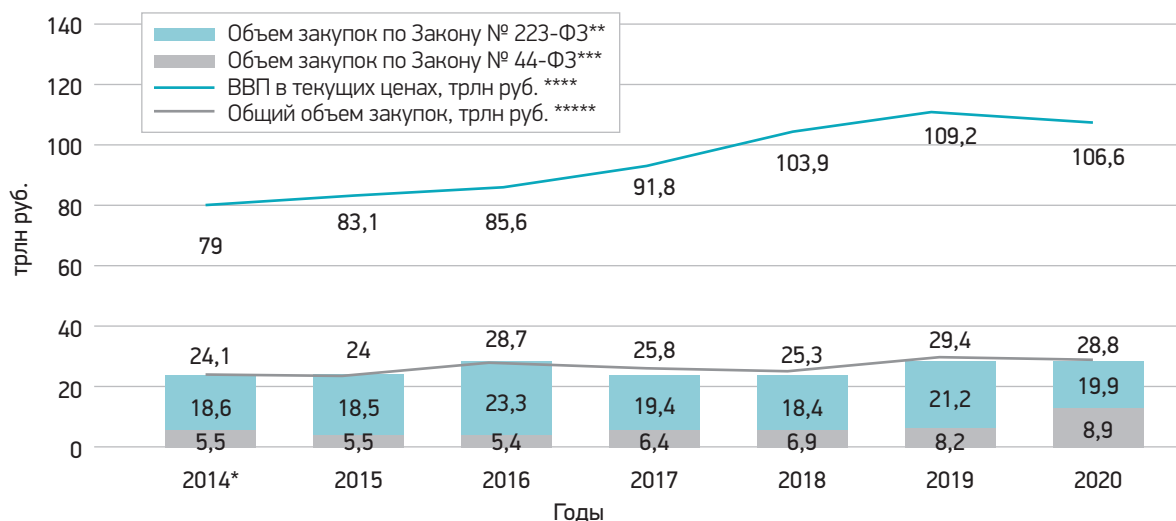
Роль сферы государственных закупок в российской экономике

Со времен Великой депрессии государственные закупки являются одним из ключевых инструментов регулирования экономики. Это способ удовлетворения государственных и муниципальных нужд и одновременно неотъемлемый инструмент поддержания со-

вокупного спроса в условиях кризиса, частота которых в современных условиях только увеличивается.

Совокупный объем привлекаемых в контрактную систему бюджетных средств составляет около трети номинального ВВП страны (рис. 1) [5, с. 6, 7].

Ежегодно проведение государственных закупок позволяет экономить значительные средства бюджета (табл.).



Примечания.

* Показатели по закону № 223-ФЗ приведены по данным отчетности Минэкономразвития за 2014 г.

** Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ услуг отдельными видами юридических лиц».

*** Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

**** ВВП в текущих ценах — по данным Росстата.

***** Объем закупок по законам № 44-ФЗ и 223-ФЗ — по данным Единой информационной системы в сфере закупок в информационно-телекоммуникационной сети Интернет (далее — ЕИС).

Рис. 1. Динамика показателей сферы закупок за 2014—2020 гг. (составлено авторами на основании ист.: [5, с. 6, 7])

Figure 1. Dynamics of procurement indicators for 2014—2020

Таблица. Экономия бюджетных средств при заключении государственных контрактов в период с 2014 г. по I квартал 2022 г.¹

Table. Budgetary savings from concluding government contracts in the period from 2014 to the 1st quarter of 2022

Год	Закупки государственных и муниципальных заказчиков, иных заказчиков по Закону № 44-ФЗ	
	экономия, млрд руб.	относительная экономия, %
2014	390,92	8,99
2015	404,54	8,4
2016	520,41	10,74
2017	439,66	8,38
2018	373,85	7,15
2019	405,07	6,58
2020	436,89	7,18
2021	384,29	5,34
I квартал 2022	112,74	4,42

¹ Официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок. Главная. <https://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> (Дата обращения: 17.05.2022).

Контрактная сфера охватывает более:

- 480 тыс. поставщиков;
- 100 тыс. заказчиков, осуществляющих закупки на основании Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ (далее — Закон № 44-ФЗ);
- 100 тыс. организаций, которые совершают закупки в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее — Закон № 223-ФЗ).

По данным ЕИС Закупки из 141 тыс. заказчиков, осуществлявших закупки в 2020 г., большая доля при-

ходится на муниципальных заказчиков (рис. 2) [11, с. 3, 4].

Централизованные закупки в 2020 г. осуществляли 2 тыс. уполномоченных органов и уполномоченных учреждений разного уровня (рис. 3) [11, с. 4].

В ЕИС Закупки зарегистрирована 101 тыс. организаций, осуществляющих закупки в соответствии с Законом № 223-ФЗ, из них в 2020 г. в ЕИС было зарегистрировано 4,6 тыс. организаций (прирост 4,8%) [4, с. 2].

Количество участников закупок в 2020 г. увеличилось на 34% и составило 483 тыс. (рис. 4), при этом 81% (395 тыс.) участников закупок отнесены к субъектам малого предпринимательства. Количество нерезидентов



Рис. 2. Категории заказчиков по закону № 44-ФЗ по итогам 2020 г. (составлено авторами по данным [11, с. 4])

Figure 2. Categories of customers under Law No. 44-FZ based on the results of 2020



Рис. 3. Состав уполномоченных органов и уполномоченных учреждений, осуществляющих централизованные закупки, по итогам 2020 г. (составлено авторами по данным [11, с. 4])

Figure 3. The composition of the authorized bodies and authorized institutions that carry out centralized procurement at the end of 2020

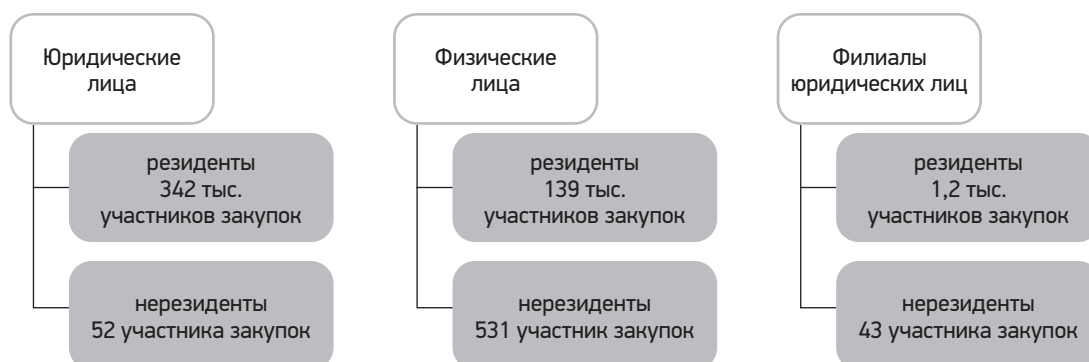


Рис. 4. Сведения об участниках закупки, зарегистрированных в ЕРУЗ, в разрезе видов участников закупки, по итогам 2020 г. [7, с. 5]

Figure 4. Information about procurement participants registered in the URUZ, by types of procurement participants based on the results of 2020

в общем объеме участников незначительно — менее 0,02% (626 участников). Большая часть нерезидентов — физические лица (82%) [11, с. 5].

Объемы государственных и корпоративных закупок оказывают весьма существенное влияние на выпуск продукции в 11 из 21 вида экономической деятельности [5, с. 9]. Таким образом, развитие контрактной системы государственных закупок оказывает значительное влияние на социально-экономическое развитие страны, а государственное регулирование данной сферы в текущих экономических условиях имеет принципиальное значение.

Вызовы мирового кризиса

Обострившийся мировой финансовый кризис под воздействием масштабных внешнеторговых и финансовых санкций и ограничений в российской экономике спровоцировал спад. Нарушены производственные и логистические цепочки, связанные с экспортно-импортными и финансовыми операциями, а также взаимодействующие с компаниями-нерезидентами, прекратившими свою деятельность в России. Особо существенный удар получили российские внешнеторговые поставки, не успевшие восстановиться от негативного влияния ограничений, введенных в Китае из-за пандемии COVID-19. Вместе с падением рубля это привело к резкому изменению цен

на многие товары и услуги, а также значительному повышению инфляции.

В ответ на решение Президента В.В. Путина 24 февраля 2022 г. о начале «специальной военной операции» в Донбассе по демилитаризации и денацификации Украины» страны ЕС и США незамедлительно ввели пакеты беспрецедентных санкций (рис. 5), чем усилили и без того мощное санкционное давление.

Странами ЕС и США были введены 5 пакетов санкций, касающихся политических и экономических ограничений мер в отношении России как реакция на признание независимости ДНР и ЛНР, а также на вторжение российских войск на Украину в 2022 г. в рамках российско-украинского конфликта.

Введенные санкции накладывают масштабные ограничения на деятельность:

- финансовой системы России (Центробанк России, банки и финансовые системы);
- ряда общественных и политических организаций;
- компаний отдельных отраслей экономики (преимущественно нефтегазовая промышленность, строительство, логистика).

Также они включают запрет на авиа- и морские перевозки, персональные санкции против руководства России, крупнейших предпринимателей и, в некоторых случаях, членов их семей.



Рис. 5. Санкции против России, 2022 г.

Figure 5. Sanctions against Russia, 2022

Санкции способствовали падению российской валюты. В результате экономических санкций, направленных против Крыма, большинство товаров и технологий различных отраслей оказались недоступными на полуострове. Пострадали туристические и инфраструктурные услуги.

Ряд стран разорвали дипломатические отношения с Россией. Закрыли воздушное пространство, запретили российские СМИ, заморозили колоссальные суммы более 300 млрд долл., резервы Центробанка России, находящиеся в банках стран G7. Крупнейшие кредитные организации отключены от расчетной системы SWIFT. Во многих европейских странах поддержали инициативу заморозки и ареста имущества частных российских владельцев. Введены ограничения на обмен и развитие в области науки и образования.

Санкции введены против проекта «Северный поток — 2». В Шестом пакете санкций частичный запрет на импорт нефти из России.

Мы видим, что вся мировая экономика, и российская в особенности, столкнулась с рядом серьезных вызовов, которые были спровоцированы не сегодня:

- 1) долготелая, еще не преодоленная, пандемия;
- 2) разгон мировых показателей инфляции;
- 3) энергетический кризис в Китае и Европе;
- 4) парализация мировой торговли из-за разрыва логистических цепочек.

Логистические проблемы начались еще в 2020 г. Китайские фабрики стабильно экспортировали товары в США и Европу, однако из-за общего падения экспортно-импортных операций незаполненные контейнеры в Китай не возвращались. Параллельно выросли цены на металл, соответственно, выросла и стоимость производства контейнеров. В результате этих действий цена поставок возросла в среднем в 8 раз. Например, за 2020 г. стоимость аренды 40-футового контейнера Шанхай — Дальний Восток выросла с 1200 до 10 000 долл. В 2021 г. цена за контейнер варьировалась от 8000 до 12 000 долл. В марте 2022 г. ситуация ухудшилась, практически прекратил работу по российскому направлению крупнейший в мире контейнерный оператор Maersk (Дания). Следом за ним перестали работать следующие по величине мировые перевозчики — CMA CGM (Франция) и MSC (Италия). Россия оказалась отрезанной от европейских поставщиков [6].

Использование для перевозок прямого железнодорожного сообщения с Китаем (Сучжоу — Забайкальск/Казахстан — Москва) — альтернатива, которая отчасти, но не до конца решает проблему логистики. Из-за ограниченных возможностей грузоперевозок (не больше 1000 контейнеров в сутки — около 20 поездов) срок доставки в марте 2022 г. составил до 35 дней, стоимость контейнера 10 000 долл. [6].

Негативные ожидания побудили россиян делать страховые запасы. Спрос на продовольственные това-

ры увеличился из-за подорожания, а на непродовольственные — из-за опасений дефицита. Годовая инфляция в марте 2022 г. выросла до 16,69%, в апреле — до 17,83% [7].

По данным агентства S&P Global, которое рассчитывает индекс деловой активности в промышленном производстве (PMI), сроки поставки и запасы готовых товаров в России в марте 2022 г. были на минимуме с 2008 г. (рис. 6) [12].

Индекс производственной активности PMI по итогам марта составил 44,1. Темпы снижения одни из самых высоких с ранних стадий вспышки COVID-19 в мае 2020 г. (рис. 7). Причиной спада стало заметно более резкое сокращение производства и новых заказов на фоне слабого спроса со стороны иностранных и внутренних клиентов. Впоследствии давление на производственные мощности усилилось, что привело к сокращению занятости в текущем месяце. Несмотря на увеличение PMI в промышленном секторе в апреле 2022 г. до 44,8 санкционное давление на потребительский спрос и способность получать сырье, а также колебания обменного курса привели к дальнейшему существенному росту издержек, в т.ч. и издержек производства².

Индекс PMI в России в целом снизился до минимума с марта 2020 г., когда в разгаре была пандемия. А темпы снижения запасов на российских складах с февраля по конец марта 2022 г. стали рекордными с августа 1999 г. Из-за этого россияне будут продолжать сталкиваться с дефицитом и взрывным ростом цен на все новые категории товаров, причем даже если эти товары производятся в России [12].

Рекордных максимальных показателей за последние 15 лет достигли цены на мировых сырьевых рынках, что спровоцировало энергетический коллапс. Проанализируем 5 основных стратегически важных сырьевых активов: нефть, золото, никель, алюминий, серебро (рис. 8).

График наглядно демонстрирует, как **шок, вызванный рядом политических, экономических потрясений, прямо влияет на цену актива**. Причина в том, что сырьевые активы наиболее восприимчивы к кризису, и самые большие рост или падение зафиксированы в энергетическом секторе. Рост на 60% показала нефть и на 77% газ, золото показало рекордные значения — с 300 долл. за унцию в 2000 г. до 2100 тыс. долл. за унцию в 2022 г. (рис. 9).

Борьба с кризисными вызовами требует полного внимания и их понимания. Сегодня правительство и бизнес проводят решительные шаги в направлении запуска в России суверенных инвестиционных процессов.

² Индекс производственной активности PMI России. <https://ru.investing.com/economic-calendar/russian-market-manufacturing-pmi-1630> (Дата обращения: 13.05.2022).

Индекс: значение выше 50 означает рост по сравнению с предыдущим месяцем

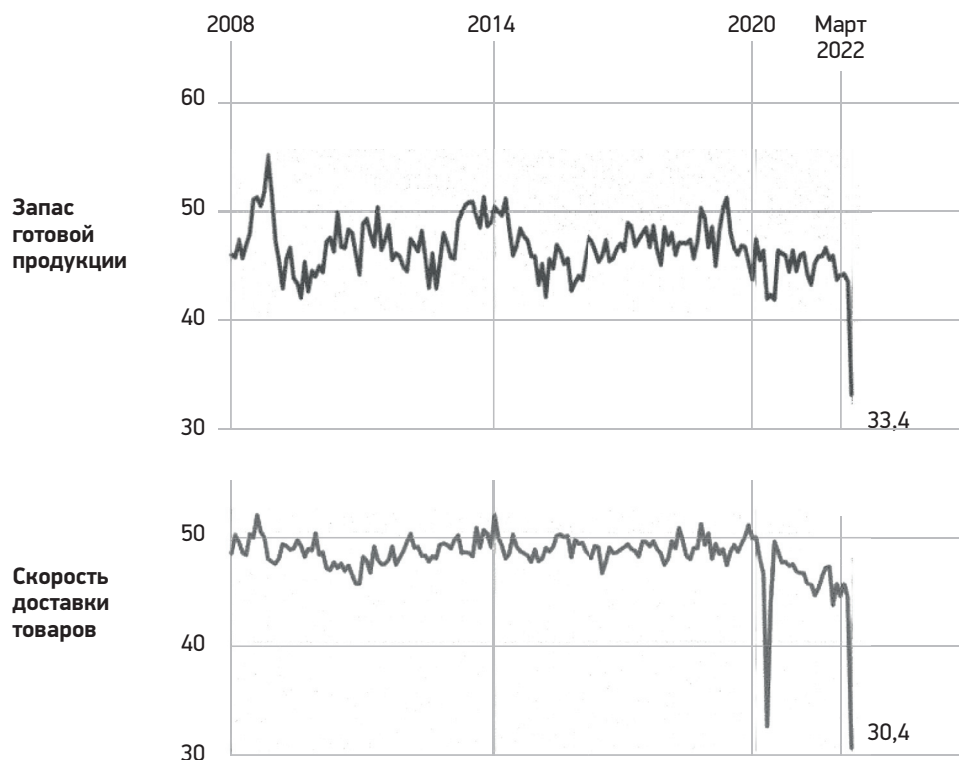


Рис. 6. Динамика запаса готовой продукции и скорости доставки в России с 2008 г. по март 2022 г.³

Figure 6. Dynamics of stock of finished products and delivery speed in Russia from 2008 to March 2022

Источник: S&P Global Russia Manufacturing PMI.

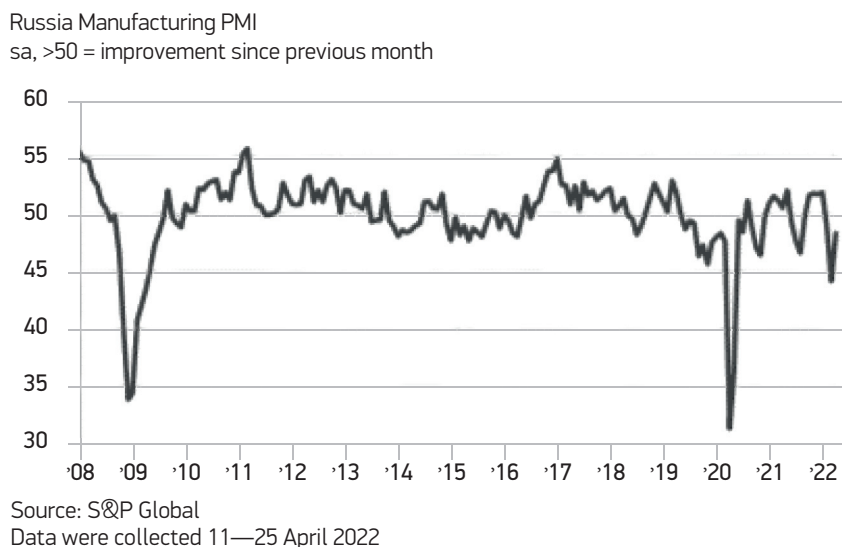


Рис. 7. Динамика PMI в производственном секторе России с 2008 г. по март 2022 г.⁴

Figure 7. Dynamics of PMI in the manufacturing sector of Russia from 2008 to March 2022

³ Индекс производственной активности PMI России. <https://ru.investing.com/economic-calendar/russian-markitmanufacturing-pmi-1630> (Дата обращения: 13.05.2022).

⁴ Там же.



Рис. 8. Поведение цен на сырьевых рынках за последние 13 лет (нефть, золото, никель, алюминий, серебро)⁵
 Figure 8. The behavior of prices in commodity markets over the past 13 years (oil, gold, nickel, aluminum, silver)

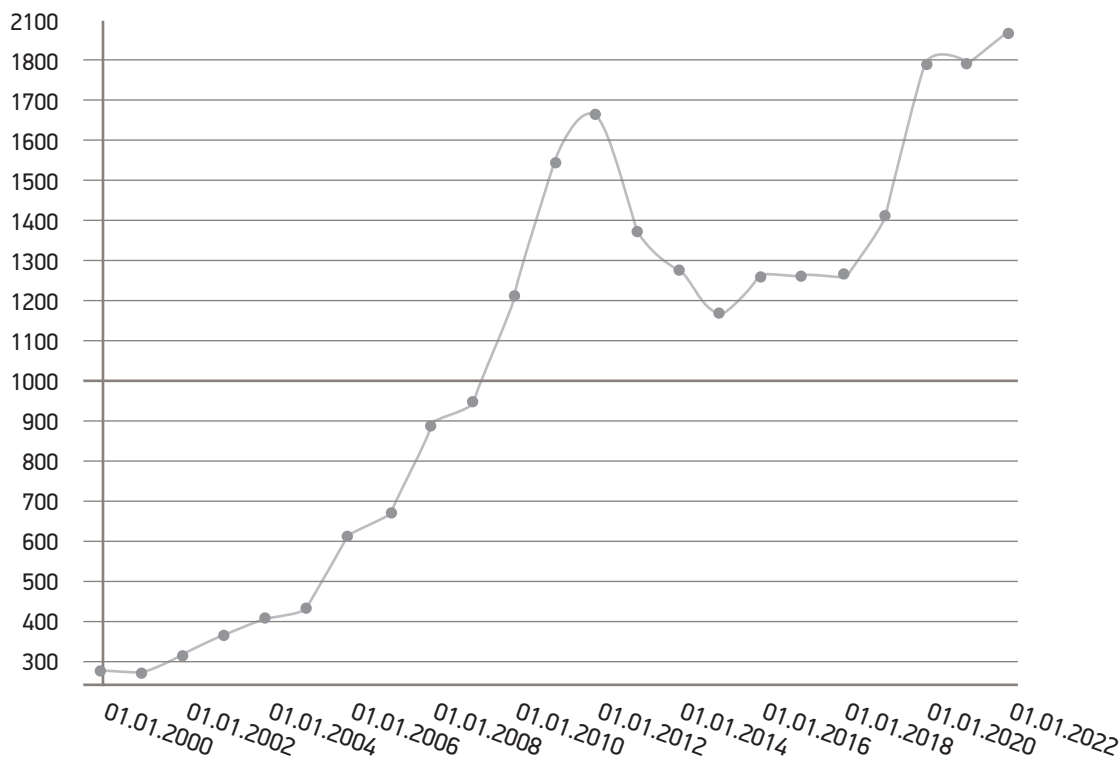


Рис. 9. Цена на золото на мировых рынках с 2000 по 2022 г.⁶
 Figure 9. The price of gold in world markets from 2000 to 2022

⁵ Поведение цен на сырьевых рынках за последние 13 лет (нефть, золото, никель, алюминий, серебро). URL: <https://ru.tradingview.com> (Дата обращения: 01.04.2022).

⁶ Цена на золото (comex.GC). Динамика и график. <https://bhom.ru/commodities/zoloto/> (Дата обращения: 01.04.2022).

Государственные меры по поддержке участников контрактной системы в условиях санкций

Введение санкций не обошло стороной систему закупок. В условиях санкций и заказчики, и поставщики столкнулись со многими рисками и сложностями:

- отказ европейских поставщиков и производителей от сотрудничества с Россией;
- изменение в мировой логистической системе;
- рост курса валют, не учтенный при заключении контрактов в валюте;
- невозможность закупить/поставить товар в срок из-за введенных санкционных ограничений, как следствие — риск неисполнения заказа и возможный отток заказчиков и участников закупок из системы госзаказа;
- возможность попадания связанных с санкциями компаний в санкционные списки («правило 50%»).

Правительство России быстро приняло ряд социально-экономических мер для поддержки бизнеса и обеспечения непрерывности поставок.

Принятый **в марте Федеральный закон от 08.03.2022 № 46-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Феде-**

рации» (далее по тексту — Закон № 46-ФЗ) вносит поправки в Закон № 44-ФЗ и несколько постановлений. Рассмотрим основные изменения в закупочном законодательстве (рис. 10).

1. Изменение существенных условий по контрактам (доп. ч. 65.1 в ст. 112 Закона № 44-ФЗ (п. 4 ст. 8, ст. 14 Закона № 46-ФЗ))⁷

Внесенные изменения могут позволить заказчикам и поставщикам изменить существенные условия по контрактам, заключенным до 1 января 2023 г., если они будут соблюдать следующие условия:

- у стороны возникли независящие от сторон контракта обстоятельства, из-за которых невозможно исполнить контракт;
- выполняются условия ст. 95 № 44-ФЗ и есть решение властей соответствующего уровня.

Данная мера призвана снизить риски штрафов и угрозу попадания поставщиков в РНП, а также избежать судебных разбирательств для обеих сторон контракта, вызванных внешнеэкономическими и политическими факторами, изменением рынков.

Такие меры помогут предотвратить отток участников закупок и снизить нагрузку на бюджет, которая может возникнуть из-за срыва сделок или снижения конкуренции в торгах.

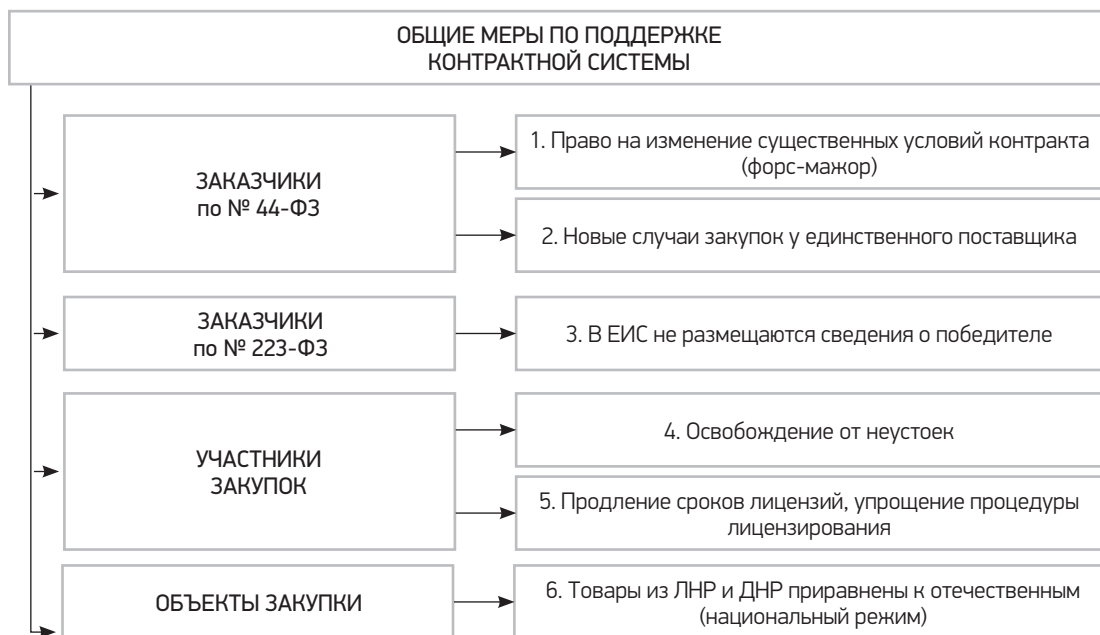


Рис. 10. Действующая система общих мер по поддержке контрактной системы в сфере закупок с марта 2022 г.

Figure 10. The current system of general measures to support the procurement contract system since March 2022

⁷ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (последняя редакция). <http://www.consultant.ru> (Дата обращения: 01.04.2022); Федеральный закон от 08.03.2022 № 46-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (последняя редакция). <http://www.consultant.ru> (Дата обращения: 01.04.2022).

2. Новые случаи и порядок закупок у единственного поставщика⁸

В целях стабилизации национальной экономики в период санкций помимо случаев, указанных в ч. 1 ст. 93 «Осуществление закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)» Закона № 44-ФЗ, заказчики могут осуществлять закупки для федеральных и муниципальных нужд, а также нужд субъекта Российской Федерации у единственного поставщика.

Поставщик определяется актом властей соответствующего уровня.

Финансовое обеспечение такой закупки предоставляется из средств резервных фондов Правительства России, высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Информация о закупке вносится в реестр контрактов. Заказчик в течение 3 дней после заключения контракта отправляет уведомление в контрольные органы о заключении такого контракта.

Срок действия постановления — до 31 декабря 2022 г. включительно.

3. Ограничения на размещение сведений о победителях закупки в ЕИС Закупки⁹

В марте 2022 г. российские государственные компании, попавшие под санкции государств из списка «недружественных», перестали размещать информацию о своих закупках в ЕИС Закупки. Кредитные организации также попали в этот список при условии контроля кредитной организации со стороны бенефициаров кредитной организации.

Как заявили в Минфине России, это делается «в целях нивелирования последствий ограничительных мер со стороны недружественных иностранных государств» и защиты поставщиков «от введения вторичных санкций за участие в закупках таких заказчиков» [10].

Изменения позволили заказчикам проводить конкурентные закупки в закрытой форме, а также защитить поставщиков от введения вторичных санкций за участие в закупках таких заказчиков [9]. При проведении закрытой закупки заказчики публикуют сведения

о контракте в закрытой части ЕИС без размещения на сайте системы¹⁰.

4. Освобождение от штрафов и неустоек¹¹

Правительство установило неограниченный срок списания штрафов и пеней по неисполненным обязательствам, которые возникли у поставщиков из-за внешних санкций. Списывать неустойку можно по всем контрактам независимо от года, когда произошли нарушения.

Списанию подлежат начисленные, но неуплаченные штрафы. Оплаченная неустойка списанию или возврату не подлежит. Если заказчик удержал неустойку, то есть вероятность возврата.

Списание неустоек — обязанность заказчиков, которые часто затягивают данный процесс. Для списания неустойки по контракту поставщику необходимо инициировать следующие шаги:

а. Поставщику направить заказчику письмо о списании неустойки.

б. Стороны должны составить акт сверки по начисленным и неуплаченным неустойкам. Для списания неустойки поставщик должен ее подтвердить.

в. Поставщик должен направить заказчику письменное обоснование причин, из-за которых не удалось исполнить контракт. При наличии подтверждающие документы прикладываются к письму:

- сравнение цен товаров до и после санкций;
- письма логистических компаний;
- письма производителей;
- заключение Торгово-промышленной палаты (ТПП);
- письма и акты органов власти.

г. Приложить акт приемки (при наличии) [1].

5. Продление сроков лицензий и упрощение порядка их получения¹²

Компаниям, которые проходят специальную процедуру лицензирования или требуют специальных разрешений (ч. 1 ст. 31 Закона № 44-ФЗ), Правительство на 12 месяцев продлило действие разрешений, сроки которых истекают в период с 12 марта по 31 декабря 2022 г. Также власти вправе продлить действие разрешительных документов, срок которых истек ранее, чем Постановление вступило в силу.

Если срок прохождения лицензирования пришелся на 2022 г., то оно переносится на 12 месяцев.

⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 г. № 339 «О случаях осуществления закупок товаров, работ, услуг для государственных и (или) муниципальных нужд у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) и порядке их осуществления». <http://www.consultant.ru> (Дата обращения: 01.04.2022).

⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 6 марта 2022 г. № 301 «Об основаниях неразмещения в единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд сведений о закупках товаров, работ, услуг, информации о поставщиках (подрядчиках, исполнителях), с которыми заключены договоры». <http://www.consultant.ru> (Дата обращения: 01.04.2022).

¹⁰ Федеральный закон от 16.04.2022 № 104-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202204160016> (Дата обращения: 06.05.2022).

¹¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 г. № 340 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 4 июля 2018 г. № 783». <http://www.consultant.ru> (Дата обращения: 01.04.2022).

¹² Постановление Правительства Российской Федерации от 12.03.2022 № 353 «Об особенностях разрешительной деятельности в Российской Федерации в 2022 году». <http://www.consultant.ru> (Дата обращения: 01.04.2022).

Органы власти, а также госкорпорации «Роскосмос» и «Росатом» в 2022 г. вправе упрощать порядок получения документов с учетом специфики лицензируемого вида деятельности. Например, сокращению подлежат сроки предоставления и переоформления лицензий, список требований и документов для получения разрешений; также возможна отмена уплаты госпошлины, признание на территории России разрешительных документов, выданных в иностранных государствах и др.

Полный список мер указан в п. 4 Постановления, список лицензий и специальных разрешений — в приложениях к Постановлению.

6. Дополнение правил национального режима¹³

В целях обеспечения национальной безопасности страны и развития внутреннего рынка Правительством России установлен перечень иностранных товаров (работ, услуг), закупка которых осуществляется на равных условиях с товарами российского происхождения. Продукцию из Луганской и Донецкой областей приравнивали к отечественным товарам. Преимущества по национальному режиму распространяются теперь и на товары из этих регионов. Сократился список товаров, к которым применяется порядок допуска.

С принятием Федерального закона № 104-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 16 апреля 2022 г. (далее по тексту — Закон № 104-ФЗ) количество мер поддержки заказчиков и участников закупки в условиях санкций увеличилось¹⁴.

1. Сокращение сроков оплаты

Для исключения случаев необоснованной задержки государственными и корпоративными заказчиками оплаты по исполненным контрактам срок оплаты сокращается до 7 рабочих дней¹⁵. При установлении корпоративным заказчиком отличных сроков оплаты «в положение о закупке включаются конкретные сроки оплаты и (или) порядок определения таких сроков, а также устанавливается перечень товаров, работ, услуг, при

осуществлении закупок которых применяются такие сроки оплаты»¹⁶.

2. Одновременно вносятся изменения, направленные на совершенствование информационного обеспечения госзакупок, в том числе с участием субъектов малого и среднего предпринимательства¹⁷.

3. Продление особого порядка выбора поставщиков в Республике Крым и городе Севастополе при осуществлении закупок в сфере строительства до конца 2024 г.¹⁸

4. Расширен список оснований для включения информации об участниках закупок в реестр недобросовестных поставщиков (далее — РНП). Правило применяют, если участники не исполняют или ненадлежаще исполняют заключенные контракты¹⁹. Например, если поставщик без достаточных оснований отказался от исполнения договора, если заказчик неоднократно выявляет недостатки в выполненных работах или оказанных услугах. В РНП также «включаются сведения об участниках закупки, уклонившихся от заключения договоров, а также о поставщиках (исполнителях, подрядчиках), договоры с которыми расторгнуты по решению суда или в случае одностороннего отказа заказчика», попавшего под санкции²⁰. Нововведение вступает в силу 01.07.2022.

5. С апреля 2022 г. при проведении закрытой закупки корпоративные заказчики публикуют сведения о контракте в закрытой части ЕИС без размещения на сайте системы²¹. Правительство также пополнило перечень заказчиков, применяющих закрытые конкурентные способы определения поставщиков.

6. Отдельно по закону № 223-ФЗ разрешили указывать **страну происхождения товара** с 01.07.2022²².

¹³ Постановление Правительства Российской Федерации № 201 «О мерах реализации Указа Президента Российской Федерации от 15 ноября 2021 г. № 657». <http://www.consultant.ru> (Дата обращения: 01.04.2022); Приказ Минфина РФ от 05.03.2022 № 30н «О внесении изменений в приказ Министерства финансов Российской Федерации от 4 июня 2018 г. № 126н «Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, для целей осуществления закупок товаров для обеспечения государственных и муниципальных нужд». <http://www.consultant.ru> (Дата обращения: 31.03.2022).

¹⁴ Федеральный закон от 16.04.2022 № 104-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202204160016> (Дата обращения: 06.05.2022).

¹⁵ Там же.

¹⁶ Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (последняя редакция). <http://www.consultant.ru> (Дата обращения: 01.04.2022).

¹⁷ Федеральный закон от 16.04.2022 № 104-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202204160016> (Дата обращения: 06.05.2022).

¹⁸ Там же.

¹⁹ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (последняя редакция). <http://www.consultant.ru> (Дата обращения: 01.04.2022).

²⁰ Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (последняя редакция). <http://www.consultant.ru> (Дата обращения: 01.04.2022).

²¹ Федеральный закон от 16.04.2022 № 104-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202204160016> (Дата обращения: 06.05.2022).

²² Федеральный закон от 16.04.2022 № 104-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202204160016> (Дата обращения: 06.05.2022).

Ранее, чтобы не ограничивать конкуренцию среди участников закупок необоснованными требованиями, указывать страну происхождения наряду с фирменным названием, товарным знаком (знаком обслуживания) или промышленным образцом было запрещено²³.

7. Запрет на использование валюты в контрактной системе

В закон № 44-ФЗ внесена норма, запрещающая использование иностранной валюты при определении и обосновании цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком. Исключение составляют контракты заказчиков, осуществляющих деятельность за рубежом. Также запрещено использовать котировки иностранных бирж при обосновании НМЦК²⁴.

8. Заказчикам по закону № 44-ФЗ до конца 2022 г. разрешили не применять требования об **обеспечении контракта и обязательств по гарантии**. Льгота не применяется, если договором предусмотрен аванс, не подлежащий сопровождению Казначейством²⁵.

Помимо изменений, касающихся всех участников контрактной системы, Правительством России принят ряд мер по стабилизации ситуации в сфере медицины и градостроительства (рис. 11).

Медицинская сфера

1. Упрощение процедуры закупки запросом котировок²⁶

Правительство упростило закупки ряда медицинских изделий через запрос котировок. Конкурсная процедура может быть объявлена на медицинское оборудование и расходные материалы к нему, технические средства реабилитации инвалидов (за исключением изделий одноразового применения, адсорбирующего белья, подгузников, противопролежневых матрасов и подушек). Заказчики могут проводить электронный запрос котировок, если начальная максимальная цена контракта (НМЦК) не больше 50 млн руб.

Годовой объем закупок таких медицинских изделий не должен превышать 750 млн руб.

Срок действия постановления — до 1 августа 2022 г.

2. Расширены возможности закупок у единственного поставщика лекарств, расходных материалов и медицинских изделий (п. 3 ст. 8 46-ФЗ)²⁷.

По решению учредителя государственные и муниципальные медицинские организации могут осуществлять электронные закупки у единственного поставщика, если

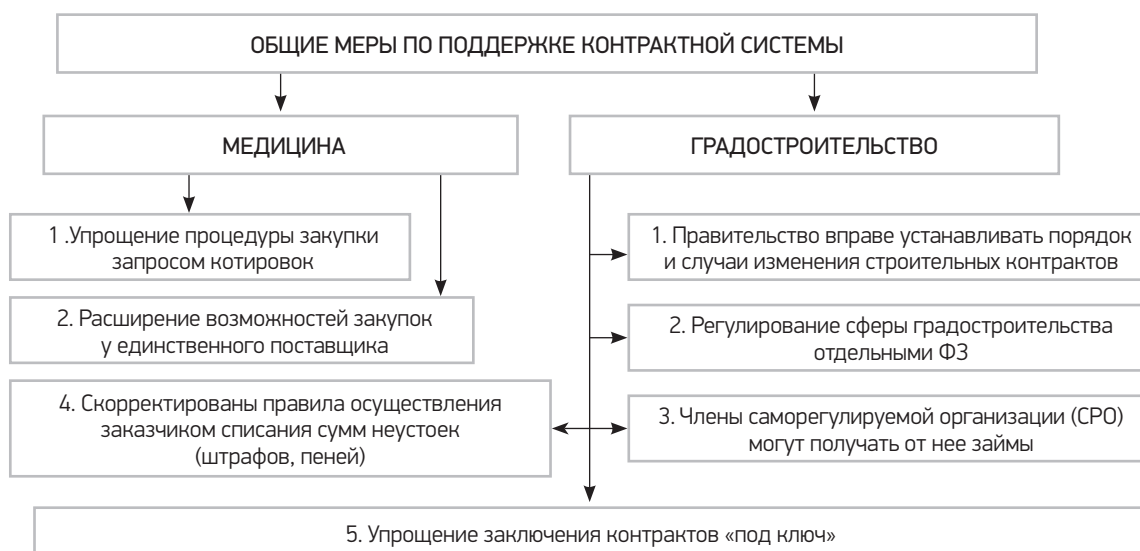


Рис. 11. Меры поддержки контрактной системы в сфере закупок по секторам экономики с марта 2022 г.

Figure 11. Measures to support the procurement contract system by sectors of the economy from March 2022

²³ Федеральный закон от 16.04.2022 № 104-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202204160016> (Дата обращения: 06.05.2022).

²⁴ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (последняя редакция). <http://www.consultant.ru> (Дата обращения: 01.04.2022).

²⁵ Федеральный закон от 16.04.2022 № 104-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202204160016> (Дата обращения: 06.05.2022).

²⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 06.03.2020 № 297 «Об установлении размера начальной (максимальной) цены контракта и годового объема закупок в целях закупки отдельных наименований медицинских изделий путем проведения электронного запроса котировок». <http://www.consultant.ru> (Дата обращения: 01.04.2022).

²⁷ Федеральный закон от 08.03.2022 № 46-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (последняя редакция). <http://www.consultant.ru> (Дата обращения: 01.04.2022).

он является единственным отечественным производителем или производителем из страны, которая не вводила санкции против России. Перечень недружественных стран Правительство утвердило 5 марта 2022 г.²⁸ Годовой объем таких закупок лекарств, расходных материалов и медицинских изделий не должен превышать 50 млн руб. для лекарств и расходных материалов и 250 млн руб. для медизделий.

Фонд социального страхования теперь сможет проводить электронные закупки технических средств реабилитации и услуг у единственного поставщика.

Максимальную сумму закупки лекарств у единственного поставщика для одного пациента, на основании решения врачебной комиссии, увеличили до 1,5 млн руб.

Производители лекарств и медизделий, не имеющих аналогов, и единственные поставщики из России и стран, которые не вводили экономические санкции, будут внесены в соответствующий реестр единственных поставщиков. Порядок ведения этого реестра устанавливает Правительство России.

Срок действия новых мер — до 8 марта 2024 г.

Сфера градостроительства

1. Правительство вправе устанавливать порядок и случаи изменения строительных контрактов²⁹

Резкий рост цен на строительные материалы и оборудование, спровоцированный санкциями, вызвал необходимость пересмотра участниками закупок цен контрактов на строительство и реконструкцию. Правила пересмотра подробно разъяснены Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства в Письме № 7797-ИФ/09 от 1 марта 2022 г. Данный документ описывает случаи и приводит нормативную базу для увеличения стоимости контракта.

При пересмотре цен договоров по Закону № 223-ФЗ также нужно учитывать положения ПП № 1315 от 9 августа 2021 г., содержащего перечень условий, при которых допускается изменение существенных условий контракта, стороной которого является заказчик, в том

числе изменение (увеличение) цены контракта. Данным документом рассмотрен порядок пересмотра стоимости контрактов, которые включают в себя весь комплекс строительных работ — от проектно-изыскательских до работ по строительству и реконструкции.

2. Отдельные законы будут регулировать сферу градостроения

Федеральный закон № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса РФ» дополнили статьей 10.18. В соответствии с данной статьей для стабилизации экономической ситуации в 2022 г. (как и в пандемию) особенности градостроительной деятельности будут определять отдельные федеральные законы³⁰.

3. Члены саморегулируемых организаций (СРО) могут получать от них займы

У членов СРО остается возможность получать займы до конца 2022 г. Займ может быть получен от организации из ее компенсационного фонда. Общая сумма подобных займов — не более половины от общего объема средств фонда.

Вынесены отдельные требования к членам СРО для получения таких займов, целям займа. Определен максимальный размер займа для одной компании. Установлены ставка, срок, порядок контроля за использованием средств³¹.

4. Скорректированы правила списания заказчиком неустоек, начисленных поставщику³²

Списанию подлежат суммы штрафов и пеней по неисполненным (исполненным не в полном объеме) обязательствам 2021/2022 гг. в связи с существенным увеличением в этот период цен на строительные ресурсы.

5. Упрощение заключения контрактов «под ключ»

16 апреля 2022 г. Правительство России приняло закон, по которому для заказчиков упрощается заключение контрактов «под ключ». Юридические лица по закону № 223-ФЗ получили возможность осуществлять закупку у единственного поставщика по строительству «под ключ», начиная с проведения проектных работ и закаявая оснащением строительного объекта всем необходимым оборудованием. Данная поправка вступает в силу с 1 июля 2022 г.

Заключение контрактов «под ключ» в сфере градостроительства — одна из мер по обеспечению

²⁸ Распоряжение Правительства РФ от 05.03.2022 № 430-р «Об утверждении перечня иностранных государств и территорий, совершающих недружественные действия в отношении Российской Федерации, российских юридических и физических лиц». <http://www.consultant.ru> (Дата обращения: 31.03.2022).

²⁹ Письмо Минстроя России от 1 марта 2022 г. № 7797-ИФ/09 «Об изменении цены контракта, предметом которого является выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу объекта капитального строительства, проведению работ по сохранению объектов культурного наследия, в связи с ростом цен на строительные ресурсы». <http://www.consultant.ru> (Дата обращения: 01.04.2022); Постановление Правительства РФ № 1315 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации». <http://www.consultant.ru> (Дата обращения: 01.04.2022).

³⁰ Федеральный закон от 29.12.2004 № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» (последняя редакция). <http://www.consultant.ru> (Дата обращения: 01.04.2022).

³¹ Федеральный закон от 08.03.2022 № 46-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (последняя редакция). <http://www.consultant.ru> (Дата обращения: 01.04.2022).

³² Постановление Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 г. № 340 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 4 июля 2018 г. № 783». <http://www.consultant.ru> (Дата обращения: 01.04.2022).

выполнения государственных и муниципальных контрактов. Их предмет — одновременные работы по строительству и поставке оборудования, необходимого для обеспечения эксплуатации строящегося объекта. Послабления будут действовать до 01.01.2024³³.

Данные поправки помогут заказчикам принимать более быстрые и гибкие решения, подрядчики смогут снизить административные издержки и ускорить строительство в рамках реализации контрактов.

Влияние государственного регулирования на развитие сферы государственных закупок и конкуренции

Таким образом, меры по поддержке контрактной системы в сфере государственных закупок в период санкций носят как общий, так и секторальный характер. Они направлены на поддержку всех субъектов закупки. К основным целям, достигаемым с помощью государственного регулирования в сфере государственных закупок в условиях санкций, можно отнести:

- обеспечение непрерывности поставок;
- стабилизацию национальной экономики;
- обеспечение национальной безопасности страны;
- развитие внутреннего рынка;
- предотвращение оттока компаний из сферы госзаказа;
- снижение нагрузки на бюджет путем исполнения заключенных контрактов и поддержания конкуренции в торгах.

Однако реализация принятых государством мер пока вызывает много вопросов среди как заказчиков, так и поставщиков.

Наибольшую обеспокоенность вызывают поставки, связанные с поставкой импортных товаров по ранее заключенным контрактам, а также низкий уровень конкуренции по объявленным заказчиками процедурам. Поставщиками использовались объявления причин невыполнения контракта — обстоятельства непреодолимой силы. Нередко они предлагали расторжение контракта по этой причине. Между тем заказчики в большей степени заинтересованы в выполнении контракта. В текущих условиях вопрос, как заставить конкретного поставщика выполнить условия договора, становится чрезвычайно актуальным, в связи с чем возрастает давление на участников закупки под угрозой попадания в РНП.

Полностью риск форс-мажора в сфере госзакупок нейтрализовать не получится, так как большинство компаний, которые уже заключили контракты в валюте, не смогут существенно повлиять на пересмотр контрактов.

Пересмотр стоимости договоров при увеличении цен на стройматериалы по закону № 223-ФЗ касается только долгосрочных договоров и не распространяется на другие закупки по данному закону. Если поставщик закупается в евро и долларах, но при этом сам контракт заключен в рублях, возросшая стоимость закупки становится важным фактором риска.

В тех случаях, когда возможен пересмотр существенных условий по контрактам, потребуется согласование с органами государственной власти. Однако, «как показала практика действия аналогичных мер в 2015—2016 и в 2020 г., получить согласие заказчика и решение органа власти на увеличение стоимости заключенных на докризисных условиях контрактов достаточно сложно для большинства участников закупок» [3].

С точки зрения развития конкуренции пока неясно, что принесут нам принятые меры. Скорее всего, конкурентная борьба перейдет в форму недобросовестной конкуренции (откаты за право доступа к государственным ресурсам).

На этом фоне более надежной выглядит возможность участия в закупках по Закону № 223-ФЗ, по которому заказчики изначально обладают большей свободой при определении способа выбора поставщика, в т.ч. единственного.

Основная тенденция в данном секторе — переориентация на внутренний рынок из-за сильного удорожания международной логистики и новые страны-поставщики.

С большей вероятностью можно договориться о пересмотре условий договора с юридическими лицами. Но если заказчик не хочет входить в положение поставщика, то остается только исполнять договор, чтобы не попасть в РНП. Для минимизации рисков участникам закупок необходимо просчитать возможные неустойки: ключевая ставка резко выросла, так что эти затраты тоже могут стать существенными [3].

Увеличение количества закупок у единого поставщика и увеличение количества закрытых конкурсов несут высокий коррупционный риск. При этом закупки у единственного поставщика по закону № 223-ФЗ дают наименьшую экономию (0,04% от НМЦК в 2020 г.), а стоимость заключенных договоров по итогам 2020 г. и их количество преобладающие (12 288,8 млрд руб. и 52% соответственно)³⁴ [4, с. 7].

Что касается строительства и здравоохранения, то данные отрасли входят в топ-3 как по количеству участников закупок (№ 44-ФЗ), так и стоимости заключаемых контрактов (№ 223-ФЗ) [4, 5, 11]. Они же считаются одними из самых коррупционных.

³³ Федеральный закон от 08.03.2022 № 46-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (последняя редакция). <http://www.consultant.ru> (Дата обращения: 01.04.2022).

³⁴ Распоряжение Правительства РФ от 05.03.2022 № 430-р «Об утверждении перечня иностранных государств и территорий, совершающих недружественные действия в отношении Российской Федерации, российских юридических и физических лиц». <http://www.consultant.ru> (Дата обращения: 31.03.2022).

Таким образом, принятие конкретных правовых актов — это только шаг на пути к стабилизации ситуации. Эффективная реализация предложенных государством мер невозможна без усиления функции контроля со стороны государства. ■

Литература [References]

1. Богацкой С.Г. Закупки по закону № 44-ФЗ в условиях действия санкций и ограничительных мер. [Электронный ресурс] <https://www.fcaudit.ru/blog/zakupki-po-zakonu-44-fz-v-usloviyakh-deystviya-sanktsiy> (Дата обращения: 01.04.2022). [Bogatskoi S.G. Procurement under the law No. 44-FZ in the context of sanctions and restrictive measures [Electronic resource] <https://www.fcaudit.ru/blog/zakupki-po-zakonu-44-fz-v-usloviyakh-deystviya-sanktsiy>, (In Russ.), (Accessed: 01.04.2022)]
2. Компании под санкциями больше не будут размещать информацию на сайте госзакупок / Коммерсант 08.03.2022. [Электронный ресурс] <https://www.kommersant.ru/doc/5249782> (Дата обращения: 23.03.2022). [Companies under sanctions will no longer post information on the public procurement website / Kommersant 08.03.2022. [Electronic resource] <https://www.kommersant.ru/doc/5249782>, (In Russ.), (Accessed: 23.03.2022)]
3. Плющенко М. Закупки в условиях санкций: меры поддержки поставщиков / Контур.Закупки. [Электронный ресурс] <https://zakupki.kontur.ru/site/articles>, (Дата обращения: 01.04.2022). [Plushenko M. Procurement under sanctions: supplier support measures / Contour.Procurement. [Electronic resource] <https://zakupki.kontur.ru/site/articles>, (In Russ.), (Accessed: 01.04.2022)]
4. Мониторинг применения Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» в 2020 г. [Электронный ресурс] https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/09/main/Monitoring_primeneniya_223-FZ_2020_g.pdf (Дата обращения: 29.03.2022). [Monitoring of the application of Federal Law No. 223-FZ of July 18, 2011 "On Procurement of Goods, Works and Services by Certain Types of Legal Entities" in 2020 [Electronic resource] https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/09/main/Monitoring_primeneniya_223-FZ_2020_g.pdf, (In Russ.), (Accessed: 29.03.2022)]
5. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2020 год», утв. Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 22 июня 2021 г. [Электронный ресурс] <https://ach.gov.ru/upload/iblock/123/442w02xo0vq4unq199jwxnr9mpow972c.pdf> (Дата обращения: 01.04.2022). [Report on the results of the expert and analytical event "Monitoring the development of the system of state and corporate procurement in the Russian Federation for 2020", approved by the Board of the Accounts Chamber of the Russian Federation on June 22, 2021. [Electronic resource] <https://ach.gov.ru/upload/iblock/123/442w02xo0vq4unq199jwxnr9mpow972c.pdf>, (In Russ.), (Accessed: 01.04.2022)]
6. Песков: такой экономической войны против России еще не было. [Электронный ресурс] <https://www.business-gazeta.ru/news/542597> (Дата обращения: 01.04.2022). [Peskov: there has never been such an economic war against Russia. [Electronic resource] <https://www.business-gazeta.ru/news/542597>, (In Russ.), (Accessed: 01.04.2022)]
7. Кляхин Д. Росстат в апреле зафиксировал ускорение инфляции 13.05.2022 / Банки.ру [Электронный ресурс] <https://www.banki.ru/news/lenta/?id=10966234> (Дата обращения: 13.05.2022). [Klyakhin D. Rosstat in April recorded an acceleration in inflation 13.05.2022 / Banks.ru [Electronic resource] <https://www.banki.ru/news/lenta/?id=10966234>, (In Russ.), (Accessed: 13.05.2022)]
8. Рост тарифов и поиск поставщиков: как бизнесу работать с логистикой. Мнения специалистов по перевозке и предпринимателей. [Электронный ресурс] <https://journal.tinkoff.ru/perevozki-v-krizis/> (Дата обращения: 01.04.2022). [Tariff growth and sourcing: How businesses work with logistics. Opinions of transportation specialists and entrepreneurs. [Electronic resource] <https://journal.tinkoff.ru/perevozki-v-krizis/>, (In Russ.), (Accessed: 01.04.2022)]
9. «Санкционным» госкомпаниям разрешили не размещать данные о своих закупках в ЕИС. [Электронный ресурс] <https://www.interfax.ru/business/826889> (Дата обращения: 26.03.2022). ["Sanctions" state-owned companies were allowed not to post data on their purchases to the EIS. [Electronic resource] <https://www.interfax.ru/business/826889>, (In Russ.), (Accessed: 25.03.2022)]
10. Сведения о закупках заказчиков по 223-ФЗ, попавших под иностранные санкции, не будут размещаться в ЕИС, 08.03.2022. [Электронный ресурс] <https://minfin.gov.ru/ru/press-center/> (Дата обращения: 23.03.2022). [Information on the procurement of customers for 223-FZ that fall under foreign sanctions will not be placed in the EIS, 08.03.2022. [Electronic resource] <https://minfin.gov.ru/ru/press-center/>, (In Russ.), (Accessed: 23.03.2022)]
11. Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе

в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2020 года / Минфин России. [Электронный ресурс] <https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/05/main/44-FZ.pdf> (Дата обращения: 20.03.2022). [Consolidated analytical report on the results of monitoring procurement, goods, services to meet state and municipal needs in accordance with the Federal Law of 05.04.2013 No. 44-FZ "On the contract system in the field of procurement of goods, works, services to meet state and municipal needs" at the end of 2020 / Ministry of Finance of Russia. [Electronic resource] <https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/05/main/44-FZ.pdf>, (In Russ.) (Accessed: 20.03.2022)]

12. Стогней А. Серьезная поломка российской экономики. Как будут выглядеть полки магазинов в ближайшие месяцы? 31 марта 2022. [Электронный ресурс] <https://www.bbc.com/russian/news-60935424> (Дата обращения: 31.03.2022) [Stognei A. Serious breakdown of the Russian economy. What will store shelves look like in the coming months? March 31, 2022. [Electronic resource] <https://www.bbc.com/russian/news-60935424>, (In Russ.) (Accessed: 31.03.2022)]

[com/russian/news-60935424](https://www.bbc.com/russian/news-60935424), (In Russ.) (Accessed: 31.03.2022)]

Сведения об авторах

Матвеева Анастасия Сергеевна: старший преподаватель Базовой кафедры Федеральной антимонопольной службы России РЭУ им. Г.В. Плеханова
Matveeva.AS@rea.ru

Мелетиди Карина Львовна: старший преподаватель Базовой кафедры Федеральной антимонопольной службы России РЭУ им. Г.В. Плеханова
Meletidi.KL@rea.ru

Статья поступила в редакцию: 25.05.2022
Одобрена после рецензирования: 13.07.2022
Принята к публикации: 18.08.2022
Дата публикации: 29.09.2022

The article was submitted: 25.05.2022
Approved after reviewing: 13.07.2022
Accepted for publication: 18.08.2022
Date of publication: 29.09.2022