



УДК 351.712

DOI: 10.25688/2076-9113.2023.51.3.06

**О. А. Беляева**

Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации,  
Москва, Российская Федерация  
E-mail: [civil@izak.ru](mailto:civil@izak.ru)

## **ЦИФРОВАЯ ЭВОЛЮЦИЯ ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПОК: НОВЫЕ ГОРИЗОНТЫ**

**Аннотация.** Основная идея статьи — определить отличительные характеристики отечественной цифровизации публичных закупок. Ввиду наличия дуальной системы регулирования закупочных отношений автором выявлены принципиально разные предпосылки цифровизации государственных (муниципальных) и корпоративных закупок. Автором описаны промежуточные итоги цифровизации публичных закупок и определены основные направления ее дальнейшей интенсификации. В статье показана негативная составляющая единого электронного пространства закупок в контексте санкционного давления со стороны недружественных государств, указано на формирование нового рынка услуг специализированных торговых площадок. Выявлены отрицательные следствия тотальной электронизации не только закупочных процедур, но и всего замкнутого закупочного цикла. В частности, в связи с отсутствием взаимного признания электронных подписей между Россией и другими государствами невозможно сформировать межнациональный рынок публичных закупок.

**Ключевые слова:** единая информационная система; признание электронных подписей, публичные закупки, цифровизация; электронная цифровая подпись, электронный формат закупок.

UDC 351.712

DOI: 10.25688/2076-9113.2023.51.3.06

**O. A. Belyaeva**

Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation,  
Moscow, Russian Federation

E-mail: civil@izak.ru

**DIGITAL EVOLUTION OF PUBLIC PROCUREMENT:  
NEW HORIZONS**

*Abstract.* The main idea of the article is to identify the distinctive characteristics of the domestic digitalization of public procurement. Due to the presence of a dual system for regulating procurement relations, the author identified fundamentally different prerequisites for the digitalization of state (municipal) and corporate procurement. The author describes the interim results of the digitalization of public procurement and defines the main directions for its further intensification. The article shows the negative component of a single electronic procurement space in the context of sanctions pressure from unfriendly states, indicates the formation of a new market for services of specialized trading platforms. The author revealed the negative consequences of total electrical conversion not only of procurement procedures, but also of the entire closed procurement cycle. In particular, due to the lack of mutual recognition of electronic signatures between Russia and other states, it is impossible to form an interethnic market for public procurement.

*Keywords:* unified information system; recognition of electronic signatures; public procurement; digitalization; electronic digital signature; electronic procurement format.

**Введение**

**В** настоящее время наблюдается очень интенсивная стадия развития цифровой экономики по всему миру. Очевидно, что появляются и новые общественные отношения, условно говоря, «оцифрованные», им требуется оптимальное правовое воздействие. Цифровые технологии охватывают все без исключения сферы жизни современного общества: от знакомств обычных граждан и трансграничного общения в социальных сетях до реализации крупных бизнес-проектов, в том числе на договорных маркетплейсах с применением систем динамического дисконтирования. И публичные закупки не исключение.

Вначале основные пути цифровизации публичных закупок виделись в размещении извещений о закупках в сети Интернет, причем с последующим аккумулированием всех сведений на едином официальном сайте, а также в повсеместном внедрении электронных конкурентных процедур. Однако, когда эти направления цифровизации были реализованы, стало понятно, что дальнейшие перспективы использования цифровых технологий значительно масштабнее.

Современные публикации на тему цифровизации публичных закупок в целом отличаются положительной оценкой процессов, происходящих в этом сегменте общественных отношений. Сложно обнаружить содержательную критику внедрения цифровых технологий в данной сфере. Поэтому необходимо обратиться к неоднозначным вопросам цифровизации закупок, дать текущую и прогнозную оценку влияния цифровизации на развитие закупочных отношений.

### Основная часть

К проблематике цифровизации публичных закупок мы уже неоднократно обращались ранее, оценивая не только предпосылки и перспективы развития этих процессов [4], но и формулируя некоторые сомнения в потенциале цифровизации как таковой [3]. В частности, эти сомнения касались использования технологии смарт-контрактов в государственных закупках, хотя первый опыт ее применения на региональном уровне уже имеется [2, с. 58–59].

**Цифровизация в аспекте дуализма российских публичных закупок.** В отличие от зарубежных правовых порядков (за исключением Республики Казахстан), в нашей стране функционирует специфическая система публичных закупок, отличительной чертой которой является ее дуальность. Так, по-разному регулируются закупки государственного и так называемого окологосударственного секторов экономики. Мы называем и те и другие публичными в смысле публичного раскрытия сведений о закупочных отношениях: от планирования до ведения отчетности по исполненным контрактам (договорам).

Есть мнение, что роль и скорость электронизации и цифровизации закупок существенно выросла в период активной фазы распространения коронавирусной инфекции [6, с. 152]. Вряд ли с этим можно согласиться, поскольку фундаментальный задел был заложен задолго до начала пандемии. Тотальная электронизация государственных (муниципальных) закупок завершилась еще в 2019 году, корпоративные закупки фактически тогда же практически полностью перешли в электронный формат.

Хотя формально юридически у корпоративных заказчиков до сих пор остается возможность проводить закупки в аналоговом формате, востребованной эту норму назвать нельзя (ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», далее — Закон о закупках). Бумажная закупка в реалиях сегодняшнего дня выглядит как настоящий нонсенс.

Ошибочным следует признать и суждение о том, что корпоративные закупки в Российской Федерации находятся в начальной стадии цифровой трансформации. Электронизация и автоматизация закупочных бизнес-процессов происходят очень неравномерно в условиях дуализма закупочного законодательства [6, с. 157]. Однако неравномерности цифровизации

не наблюдается, ввиду кардинально разных подходов к правовой регламентации закупочных отношений.

Так, в сегменте государственных (муниципальных) закупок цифровые технологии реализуются в нормативном порядке, то есть путем установления соответствующих стандартов на законодательном уровне в отношении всех заказчиков. Сегмент корпоративных закупок, напротив, изначально регулирует себя в большей степени изнутри, законодательное воздействие в нем является сравнительно незначительным. По этой причине нельзя судить о том, что в корпоративных закупках электронизации меньше или больше, чем в государственных закупках. Данные процессы должны анализироваться не на уровне нормативного массива, а исключительно применительно к закупочным практикам конкретных заказчиков. И в этом проявляется интересная черта российской цифровизации в целом: есть сферы, где отношения переходят в цифровые формы ввиду соответствующих нормативных требований, а есть те, где цифровизация происходит ввиду волеизъявления субъектов общественных отношений.

***Потенциал Единой информационной системы в сфере закупок.*** Совершенно очевидно, что Единая информационная система, размещенная на официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок ([zakupki.gov.ru](http://zakupki.gov.ru)), представляет собой *большие данные* (от англ. Big Data). В этой системе аккумулированы невероятные объемы информации, которые обрабатывают при помощи специальных автоматизированных инструментов, чтобы использовать для статистики, анализа, прогнозов и принятия решений, включая разного рода контрольные мероприятия, выявление нарушений, планирование проверок со стороны надзорных органов и пр.

В частности, применение Big Data в системе публичных закупок предопределило особенности прокурорского надзора в этой сфере: большинство прокурорских проверок проводится в ходе мониторинга информации, опубликованной в Единой информационной системе. Это позволяет прокурору оценить соблюдение требований законодательства без взаимодействия с проверяемыми лицами и без принятия решения о проведении проверки [7, с. 17].

Причем общеизвестно, что аналогичной по объему системы сведений о публичных закупках нет ни в одной стране мира [5, с. 228–229]. Внедрение digital-закупок традиционно рассматривалось как гарантия реализации принципа открытости и прозрачности закупок (ст. 7 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»; далее — Закон о контрактной системе, п. 1 ч. 1 ст. 3 Закона о закупках). Эти принципы коррелируют с задачами противодействия коррупции и другим злоупотреблениям в сфере закупок.

Итак, в нашей стране функционирует беспрецедентная единая электронная территория публичных закупок. Однако это достижение дает основание поставить два вопроса: о разбалансировке цели эффективного расходования денежных средств и о борьбе с разного рода злоупотреблениями и нарушениями.

Во-первых, никому не известна информация о стоимости содержания Единой информационной системы и поддержания ее функционирования, что дает основания усомниться в экономии бюджетных средств в ходе проведения публичных закупок в масштабах всей страны.

Оператором Единой информационной системы официально является Федеральное казначейство, однако де-факто этот функционал передан им на аутсорсинг, поскольку ежегодно заключается контракт с коммерческой организацией, которая занимается развитием и поддержкой данной системой, причем зачастую такой контракт заключается напрямую, то есть без проведения электронных конкурентных процедур. По неофициальным данным, в среднем расходы на функционирование Единой информационной системы составляют до 1 млрд руб. в год.

Таким образом, даже если мониторинг публичных закупок демонстрирует, что заказчики достигают экономии, представляется, что такая экономия в значительной степени обнуляется расходами на содержание единого электронного пространства закупок. Подразумевается и ожидается, что цифровизация приведет к экономии, однако есть веские подозрения, что этого не происходит.

Есть и другие соображения по поводу эфемерной экономии бюджетных средств, однако они не входят в канву проблематики настоящей статьи.

Во-вторых, задолго до начала специальной военной операции и последовавшего за этим беспрецедентного санкционного давления со стороны недружественных государств мы констатировали необходимость концептуального пересмотра информационного обеспечения системы публичных закупок, поскольку на первый план выходит не противодействие злоупотреблениям внутри страны, а защита публичных интересов Российской Федерации [1, с. 8].

И теперь это время настало. В Единой информационной системе начал работать так называемый закрытый контур или, образно говоря, Интернет в Интернете. Появились закупки с ограниченным доступом, получить информацию о которых лица, не аккредитованные в Единой информационной системе, не могут. Причем речь идет не только о закупках силовых ведомств, поставщики которых традиционно становятся мишенью для введения вторичных санкций, но и иных заказчиков, определение перечня которых относится к компетенции Правительства Российской Федерации.

Аналогичным образом Правительство Российской Федерации было вынуждено скрыть из Единой информационной системы сведения о закупках корпоративных заказчиков, в отношении которых недружественными государствами были введены экономические санкции и иные меры ограничительного характера (постановление Правительства РФ от 06.03.2022 № 301 «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»). Данное действие задало новый тренд для развития закрытых конкурентных закупок и увеличения числа специализированных электронных площадок, программное обеспечение которых функционирует без подключения к сети Интернет. Так, на основании распоряжения Правительства Российской Федерации от 23.11.2022 № 3574-р начали функционирование две новые специализированные площадки для проведения секретных закупок. Общее число таких площадок впервые возросло до трех — по сути, формируется рынок такого рода услуг.

В условиях текущей экономической ситуации закрытые закупки весьма интересны и коммерческим структурам, при этом обсуждается проект постановления Правительства РФ о снижении требований к уровню секретности шифровальных сетей для проведения закрытых закупок (<https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=136671#>).

На наш взгляд, можно уверенно сделать вывод, что на современном этапе российская цифровизация имеет неординарную особенность: она нацелена на свое развитие в отрыве от глобальной сети. Цифровизация публичных закупок в конечном итоге, под воздействием внешних факторов, простимулировала создание внутренней цифровой среды, доступ к которой для иностранных лиц, по сути, заблокирован. Оказалось, что цифровизация не тождественна глобализации, изначально нацеленной на функционирование транспарентных рынков, — она стала излишней в условиях экономического противостояния со странами Запада.

***Цифровизация публичных закупок как препятствие для выхода на отечественный рынок иностранных поставщиков.*** Отечественная контрактная система имеет высокий уровень электронизации. Так, в настоящее время в электронной форме проводятся все конкурентные процедуры закупок на электронных торговых площадках, определенных распоряжением Правительства РФ от 12.07.2018 № 1447-р.

В электронной форме заключаются контракты, а также оформляются документы об исполнении контрактных обязательств (документы о приемке, решения об отказе от контракта, претензии о начислении неустоек и пр.). При этом перечисленные документы должны размещаться в единой информационной системе закупок с использованием усиленных квалифицированных подписей уполномоченных лиц. Одним из принципов контрактной системы является принцип обеспечения конкуренции, согласно которому любое заинтересованное лицо имеет возможность, в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок, стать поставщиком, подрядчиком, исполнителем (ч. 1 ст. 8 Закона о контрактной системе).

Могут ли нерезиденты стать поставщиками для публичных нужд? Формально нерезиденты не допускаются лишь на рынок государственного оборонного заказа; что касается гражданских закупок, то такого требования, как государственная

регистрация, по законодательству Российской Федерации, к участникам закупки не установлено. Есть лишь одно исключение, касающееся резидентства участника закупки, которое обусловлено политикой деофшоризации отечественной экономики, — это запрет участия в государственных (муниципальных) закупках офшорным компаниям, а также российским организациям, участниками или выгодоприобретателями которых являются офшорные компании.

В корпоративных закупках не только нет каких-либо запретов по этому поводу, но прямо указано, что участником закупки может быть любое лицо, независимо от места нахождения и места происхождения капитала (ч. 5 ст. 3 Закона о закупках).

Парадоксально, но цифровизация определила круг участников публичных закупок кардинально иначе.

Так, на основании ч. 2 ст. 5 Закона о контрактной системе иностранные лица могут использовать только электронные подписи, признанные в Российской Федерации. Вопросы признания электронных подписей, созданных в соответствии с нормами иностранного права, урегулированы статьей 7 Федерального закона от 06.04.2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи».

Однако фактически такое признание в настоящее время не осуществляется. Причем даже на уровне стран — участниц Евразийского экономического союза срок взаимного признания электронных подписей запланирован только на конец 2025 года.

Согласно ч. 1 ст. 88 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года целью и принципами регулирования в сфере государственных (муниципальных) закупок является в числе прочих обеспечение беспрепятственного доступа потенциальных поставщиков и поставщиков государств-членов к участию в закупках, проводимых в электронном формате, путем взаимного признания электронной цифровой подписи, изготовленной в соответствии с законодательством одного государства-члена, другим государством-членом.

Однако на сегодняшний день, в соответствии с решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 23 августа 2012 года № 144, в нашей стране обеспечивается только признание электронной подписи, созданной в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

Таким образом, фактически в связи с отсутствием взаимного признания электронных подписей между Российской Федерацией и иными государствами (за исключением Республики Беларусь) иностранные лица могут принимать участие только в закупках, которые проводятся в обычной (бумажной) форме. Например, в закупках у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Аналогичная ситуация характерна для всех публичных закупок, электронные торговые площадки технически не могут допускать нерезидентов до участия в процедурах.

Кроме того, даже если с иностранным поставщиком заключен бумажный контракт по процедуре «единственный поставщик», не имея электронной

подписи, признаваемой в Российской Федерации, он лишен возможности размещать необходимые документы об исполнении контракта (и иные документы) в единой информационной системе в сфере закупок и, соответственно, не может получать оплату за выполненные обязательства.

Как видим, из-за цифровизации закупочного цикла (не только процедуры, но и процесса приемки исполнения обязательств) иностранные поставщики оказались ущемлены в правах и возможности участвовать в отечественной контрактной системе.

В этом направлении постепенно принимаются меры, в частности распоряжением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 23.08.2022 № 140 утвержден Перечень мер по полноценной цифровизации государственных (муниципальных) закупок в государствах — членах Евразийского экономического союза. Очевидно, что пространство публичных закупок должно быть межнациональным, а не оставаться изолированным для каждого государства, несмотря на его членство в межгосударственных образованиях [8, с. 93]. Однако можно предположить, что взаимного признания электронных подписей в ближайшее время не произойдет, поскольку сейчас государства обеспокоены обеспечением своей цифровой безопасности. Следовательно, и транспарентным в международном плане рынок публичных закупок не станет.

### Выводы

Цифровизация в публичных закупках инициирована по-разному, что обусловлено дуальной системой данных отношений: в контрактной системе она детерминирована нормативными предписаниями, в корпоративном секторе — желаниями самих заказчиков.

В условиях санкционной войны единое пространство электронных закупок потребовало реформатирования, появился так называемый закрытый контур, развивается внутренняя цифровизация в отрыве от глобальной сети Интернет, впервые появился рынок услуг специализированных торговых площадок, осуществляющих секретные закупки.

Ввиду отсутствия взаимного признания подписей между Россией и другими государствами (кроме Республики Беларусь) в электронных публичных закупках исключено участие нерезидентов. Парадоксально, но цифровизация сократила рынок публичных закупок по кругу лиц.

### Список источников

1. Агапова Е. В., Беляева О. А. Границы транспарентности публичных закупок: монография. М.: Русайнс, 2020. 110 с.
2. Беляева О. А. Смарт-контракты в публичных закупках: вопросы регулирования и правоприменения // Проблемы развития права и правоприменения в условиях

социально-экономических преобразований на современном этапе: монография. М.: Проспект, 2023. С. 121–128.

3. Беляева О. А. Условия цифровой модернизации публичных закупок // Проблемы гармонизации экономических отношений и права в цифровой экономике: монография / отв. ред. В. А. Вайпан, М. А. Егорова. М.: Юстицинформ, 2020. С. 29–43.

4. Беляева О. А., Чваненко Д. А. Цифровизация государственных и муниципальных закупок: целеполагание, эволюция и перспективы // Правовое регулирование экономических отношений в современных условиях развития цифровой экономики: монография / отв. ред. В. А. Вайпан, М. А. Егорова. М.: Юстицинформ, 2019. С. 129–139.

5. Василевская Л. Ю., Подузова Е. Б., Тасалов Ф. А. Цифровизация гражданского оборота: Big Data в механизме правового регулирования (цивилистическое исследование): монография: в 5 т. Т. 5 / отв. ред. Л. Ю. Василевская. М.: Проспект, 2023. 360 с.

6. Дорошенко Т. Г., Суханова И. А., Ямщикова И. В. Электронный прокьюремент в России: цифровизация отдельных процессов // Известия вузов. Инвестиции. Строительство. Недвижимость. 2022. Т. 12. № 2. С. 150–159.

7. Максютов М. Ф. Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. М., 2018. 219 с.

8. Шмелева М. В. Предложения по модели правового регулирования внутригосударственного и межгосударственного взаимодействия по вопросам развития и внедрения устойчивых цифровых государственных и муниципальных закупок // Правовая политика и правовая жизнь. 2022. № 1. С. 90–96.

## References

1. Agapova E. V., Belyaeva O. A. Granicy` transparentnosti publichny`x zakupok: monografiya. M.: Rusajns, 2020. 110 s.

2. Belyaeva O. A. Smart-kontrakty` v publichny`x zakupkax: voprosy` regulirovaniya i pravoprimeneniya // Problemy` razvitiya prava i pravoprimeneniya v usloviyax social`no-e`konomicheskix preobrazovaniy na sovremennom e`tape: monografiya. M.: Prospekt, 2023. S. 121–128.

3. Belyaeva O. A. Usloviya cifrovoj modernizacii publichny`x zakupok // Problemy` garmonizacii e`konomicheskix otnoshenij i prava v cifrovoj e`konomike: monografiya / отв. ред. V. A. Vajpan, M. A. Egorova. M.: Yusticinform, 2020. S. 29–43.

4. Belyaeva O. A., Chvanenko D. A. Cifrovizaciya gosudarstvenny`x i municipal`ny`x zakupok: celepolaganie, e`volyuciya i perspektivy` // Pravovoe regulirovanie e`konomicheskix otnoshenij v sovremenny`x usloviyax razvitiya cifrovoj e`konomiki: monografiya / отв. ред. V. A. Vajpan, M. A. Egorova. M.: Yusticinform, 2019. S. 129–139.

5. Vasilevskaya L. Yu., Poduzova E. B., Tasalov F. A. Cifrovizaciya grazhdanskogo oborota: Big Data v mexanizme pravovogo regulirovaniya (civilisticheskoe issledovanie): monografiya: v 5 t. T. 5 / отв. ред. L. Yu. Vasilevskaya. M.: Prospekt, 2023. 360 s.

6. Doroshenko T. G., Suxanova I. A., Yamshhikova I. V. E`lektronny`j prok`yurement v Rossii: cifrovizaciya otdel`ny`x processov // Izvestiya vuzov. Investicii. Stroitel`stvo. Nedvizhimost`. 2022. T. 12. № 2. S. 150–159.

7. Maksyutov M. F. Prokurorskiy nadzor za ispolneniem zakonov v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug ot del'ny'mi vidami yuridicheskix licz: dis. ... kand. yurid. nauk: 12.00.11. M., 2018. 219 s.

8. Shmeleva M. V. Predlozheniya po modeli pravovogo regulirovaniya vnutrigosudarstvennogo i mezhgosudarstvennogo vzaimodejstviya po voprosam razvitiya i vnedreniya ustojchivy'x cifrovyy'x gosudarstvenny'x i municipal'ny'x zakupok // Pravovaya politika i pravovaya zhizn'. 2022. № 1. S. 90–96.

Статья поступила в редакцию: 15.05.2023;  
одобрена после рецензирования: 29.05.2023;  
принята к публикации: 05.06.2023.

The article was submitted: 15.05.2023;  
approved after reviewing: 29.05.2023;  
accepted for publication: 05.06.2023.