

Научная статья / Research Article

УДК 658.7.011.1

DOI: 10.36718/2500-1825-2024-2-103-110

Григорий Борисович Добрецов^{1✉}, Алина Нафисовна Вдовина²

¹ Сибирский государственный университет науки и технологии имени академика М.Ф. Решетнева, Красноярск, Россия

² Научно-исследовательский институт Федеральной службы исполнения наказаний России, Москва, Россия

¹ 2096900@mail.ru

² alya1981.08@mail.ru

УПРАВЛЕНИЕ ЗАКУПОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ В НОВЫХ РЕГИОНАХ РОССИИ

В 2022 году сфера государственных закупок пополнилась новыми субъектами – заказчиками Донецкой и Луганской Народных Республик, Херсонской и Запорожской областей, которые вошли в состав Российской Федерации. По понятным причинам регулирование закупок на начальном этапе для них было установлено в упрощенном порядке. В статье анализируется нормативное регулирование управлением закупочной деятельностью в новых регионах России, выделяются проблемные вопросы, вытекающие для указанных заказчиков из смены основ правового регулирования закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд этих регионов. Отмечается, что новые российские регионы по объемам закупок уже в 2023 году смогли достичь высоких результатов. Научная новизна работы заключается в том, что впервые в российской науке исследовано и проанализировано правовое регулирование закупок в новых регионах Российской Федерации, вошедших в ее состав в 2022 году. Целью статьи является анализ правоприменительной практики и выработка рекомендаций для применения в закупочной деятельности заказчиками новых территорий, а также при обучении специалистов в сфере закупок для этих регионов. В работе использованы общенаучные методы исследования: сравнение, анализ, метод экспертных оценок.

Ключевые слова: государственные закупки, новые регионы Российской Федерации, правовое регулирование, Закон № 44-ФЗ

Для цитирования: Добрецов Г.Б., Вдовина А.Н. Управление закупочной деятельностью в новых регионах России // Социально-экономический и гуманитарный журнал. 2024. № 2. С. 103–110. DOI: 10.36718/2500-1825-2024-2-103-110.

Grigory Borisovich Dobretsov^{1✉}, Alina Nafisovna Vdovina²

¹ Reshetnev Siberian State University of Science and Technology, Krasnoyarsk, Russia

² Research Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia, Moscow, Russia

¹ 2096900@mail.ru

² alya1981.08@mail.ru

PROCUREMENT MANAGEMENT IN NEW REGIONS OF RUSSIA

In 2022, the sphere of public procurement was replenished with new entities - customers of the Donetsk and Lugansk People's Republics, Kherson and Zaporozhye Re-

gions, which became part of the Russian Federation. For obvious reasons, procurement regulation at the initial stage was established for them in a simplified manner. The paper analyzes the regulatory framework of procurement management in new regions of Russia, highlighting problematic issues arising for these customers from the change in the basis of legal regulation of the procurement of goods, works, services for state and municipal needs of these regions. It is noted that new Russian regions were able to achieve high results in terms of procurement volumes already in 2023. The scientific novelty of the work lies in the fact that for the first time in Russian science, the legal regulation of procurement in new regions of the Russian Federation, which became part of it in 2022, was studied and analyzed. The purpose of the paper is to analyze law enforcement practice and develop recommendations for use in procurement activities by customers in new territories, as well as when training specialists in the field of procurement for these regions. The work uses general scientific research methods: comparison, analysis, and the method of expert assessments.

Keywords: public procurement, new regions of the Russian Federation, legal regulation, Law No 44-FZ

For citation: Dobretsov G.B., Vdovina A.N. Procurement management in new regions of Russia // Socio-economic and humanitarian journal. 2024. № 2. S. 103–110. DOI: 10.36718/2500-1825-2024-2-103-110.



Введение. В 2022 году в состав Российской Федерации (РФ) были приняты четыре новых региона: Донецкая Народная Республика (далее – ДНР), Луганская Народная Республика (далее – ЛНР), Херсонская область и Запорожская область. Этот юридический факт был законодательно закреплен Федеральными конституционными законами (далее – ФКЗ) от 04.10.2022 г. № 5-ФКЗ, 6-ФКЗ, 7-ФКЗ, 8-ФКЗ¹

Отношения в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд на территории этих регионов регулирует однотипная статья № 24 указанных законов, в соответствии с которой с 01.01.2023 г. на территории ДНР, ЛНР, Херсонской и Запорожской областей (далее – территории новых Регионов; Ре-

гионы) применяется законодательство РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, если иное не предусмотрено указанными статьями.

В порядке реализации этих норм 28 декабря 2022 года статья 112 Закона № 44-ФЗ² (далее – Закон) была дополнена частью 73 следующего содержания: «Правительство Российской Федерации вправе устанавливать особенности планирования и осуществления в 2023–2025 годах закупок для обеспечения государственных нужд Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области и муниципальных нужд муниципальных образований, находящихся на их территориях»³.

¹ Федеральные конституционные законы: от 04.10.2022 г. № 5-ФКЗ. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/405381303>; от 04.10.2022 г. № 6-ФКЗ. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/40538130>; от 04.10.2022 г. № 7-ФКЗ. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/405381317>; от 04.10.2022 г. № 8-ФКЗ. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/405381321>.

² О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон РФ от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ.

³ Закон. Ст. 112. Ч. 73.

Результаты исследования и их обсуждение. В соответствии с частью 73 статьи 112 Закона [1] 31.12.2022 г. правительством РФ было принято постановление (далее – ПП) № 2559 [2], которым установлены особенности регулирования закупок на территории Регионов в условиях режима военного положения. Соответствующие изменения вступили в силу 20.01.2023 г.

Особенности закупок, предусмотренные статьей 24 указанных ФКЗ и ПП РФ № 2559:

1. Порядок выбора способа определения поставщика (исполнителя, подрядчика) (далее – способа закупки) и установления начальной (максимальной) цены контракта (далее – НМЦК) в сфере строительства, а также контроля по части 5 статьи 99 Закона до 01.01.2028 года¹:

- *порядок выбора способа закупок.* Нормативными правовыми актами Региона, принимаемыми по согласованию с федеральным органом исполнительной власти (далее – ФОИВ), уполномоченным Правительством РФ на осуществление нормативно-правового регулирования в соответствующей сфере, может быть установлен порядок выбора способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в целях осуществления:

«1) закупок оборудования и техники, работ по инженерным изысканиям, архитектурно-строительному проектированию, строительству, реконструкции, капитальному и текущему ремонту, сносу объектов капитального строительства (включая автомобильные дороги), работ по содержанию автомобильных дорог и (или) искусственных дорожных сооружений, работ по строительному контролю, работ по благоустройству территорий для обеспечения государственных нужд региона и (или) муниципальных нужд муниципальных образований Региона;

2) закупок товаров, работ, услуг для выполнения научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологиче-

ских работ в сферах науки и высшего образования;

3) закупок работ по сохранению объектов культурного наследия»²;

- *особенности определения НМЦК,* предметом которого является выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, расположенных на территории Региона, цены такого контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) (далее – источник), а также особенности приемки и оплаты указанных работ устанавливаются Правительством РФ³;

- *контроль в соответствии с частью 5 статьи 99 Закона.* ФОИВ, осуществляющий правоприменительные функции по казначейскому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы РФ, осуществляет контроль, предусмотренный частью 5 статьи 99 Закона, на основании предусмотренных частью 7 указанной статьи соглашений с органами управления государственными внебюджетными фондами Региона, местными администрациями с учетом особенностей, установленных настоящей статьей⁴.

2. Особенности планирования закупок в 2023–2025 годах.

В соответствии с подпунктом 3 пункта 1 статьи 13 Федерального конституционного закона от 30.01.2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении», а также частью 73 статьи 112 Закона, правительство РФ установило:

- что информация о таких закупках включается в планы-графики, формируемые в форме электронного документа и размещаемые в единой информационной системе (далее – ЕИС) (за исключением официального сайта);

¹ ФКЗ № 5-ФКЗ, 6-ФКЗ, 7-ФКЗ и 8-ФКЗ. Ст. 24. Ч. 3, 4, 5.

² ФКЗ № 5-ФКЗ, 6-ФКЗ, 7-ФКЗ, 8-ФКЗ. Ст. 24. Ч. 3.

³ ФКЗ № 5-ФКЗ, 6-ФКЗ, 7-ФКЗ, 8-ФКЗ. Ст. 24. Ч. 4.

⁴ ФКЗ № 5-ФКЗ, 6-ФКЗ, 7-ФКЗ, 8-ФКЗ. Ст. 24. Ч. 5.

- внесение изменений в план-график осуществляется не позднее дня заключения контракта¹.

3. Заказчики Регионов вправе не использовать конкурентные закупки. В период действия военного положения на соответствующих территориях в целях обеспечения обороны и безопасности РФ заказчики, осуществляющие в 2023–2024 годах закупки для обеспечения нужд Регионов и нужд соответствующих муниципальных образований, могут не использовать конкурентные процедуры закупок и имеют право закупать продукцию у единственного источника.

При этом должны соблюдаться следующие требования в части контрактов, заключаемых по результатам указанных закупок:

- применяются положения Закона, касающиеся закупок, осуществляемых в соответствии с п. 9 ч. 1 ст. 93 Закона, за исключением положений ч. 2 ст. 93 Закона;

- заказчики вправе не устанавливать требование обеспечения исполнения контракта, а также гарантийных обязательств, за исключением случая, если контрактом предусмотрена выплата аванса и расчеты в этой части не имеют казначейского сопровождения;

- контракт может быть заключен в любой форме, предусмотренной ГК РФ для совершения сделок.

Сделаем оговорку, что в соответствии с ГК РФ сделки между юридическими лицами должны совершаться в письменной форме.

При осуществлении закупки в соответствии с п. 9 ч. 1 ст. 93 заказчики вправе не применять требования, установленные частями 4–9 и 11–13 статьи 34 Закона².

4. Установлены некоторые особенности размещения в ЕИС информации и документов при заключении и исполнении контрактов, среди которых:

- в ЕИС сторонам такого контракта предоставляется возможность формиро-

вания документа о приемке (мотивированного отказа от его подписания) без размещения на официальном сайте ЕИС³;

- в случае отсутствия возможности **формирования** информации и документов в ЕИС в связи с нарушением функционирования коммуникаций и связи заказчик размещает указанную информацию и документы в ЕИС не позднее 5 рабочих дней, следующих за днем появления такой возможности⁴;

- «информация и документы, включенные в реестр контрактов, заключенных заказчиками при осуществлении таких закупок, ... не размещаются на официальном сайте единой информационной системы в информационно-телекоммуникационной сети Интернет»⁵.

5. На закупки заказчиков Регионов не распространяются установленные ПП РФ № 616 запреты закупок иностранной продукции.

Отмена другого «запрещающего» постановления (ПП РФ № 1236) не оговорена. И это не ошибка. Указанное постановление устанавливает запрет на закупку для государственных и муниципальных нужд иностранного программного обеспечения. Считаю, что запрет на такие продукты крайне важен для Регионов.

6. В соответствии с п. 2 «а» ПП РФ № 2559 заказчики, осуществляющие в 2023–2024 годах закупки для обеспечения нужд новых регионов (включая муниципальные образования), вправе не применять статьи 19, 20, 30, части 2–4 статьи 31, часть 6 статьи 38 и часть 5 статьи 39 Закона [4].

¹ ПП РФ № 2559. Изменения. П. 6.

² ПП РФ № 2559. Ч. 1 «б».

³ ПП РФ № 2559. Изменения. П. 3. Пп. «с». Абз. 3.

⁴ ПП РФ № 2559. Изменения. П. 3. Пп. «с». Абз. 4.

⁵ ПП РФ № 2559. Изменения. П. 3. Пп. «с». Абз. 3.

Статья 19 Закона регулирует нормирование в сфере закупок, статья 20 – общественное обсуждение закупок, статья 30 – участие субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций в закупках, части 2–4 статьи 31 – установление дополнительных требований к участникам закупки. Заказчики Регионов вправе не соблюдать требование ч. 6 ст. 38 Закона, что работники контрактной службы, контрактный управляющий должны иметь высшее образование или дополнительное профессиональное образование в сфере закупок, а также требование ч. 5 ст. 39 Закона, что заказчик включает в состав комиссии преимущественно лиц, прошедших профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере закупок, а также лиц, обладающих специальными знаниями, относящимися к объекту закупки.

Таким образом, правовое регулирование государственных закупок заказчиками новых регионов России в соответствии с Законом и ПП РФ № 2559 в период действия военного положения имеет следующие особенности:

1) Ряд норм Закона обязателен для применения, а именно: планирование (с некоторыми исключениями), обоснование НМЦК, описание объекта закупки, установление требований к участникам (за исключением дополнительных требований), а также заключение, исполнение, расторжение контракта.

Однако отметим, что в части 1 статьи 31 Закона не указан пункт 9 части 1 статьи 93 Закона, в соответствии с которым при осуществлении закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) заказчик устанавливает единые требования к участникам закупки.

2) Регионы могут не проводить конкурентные закупки и вправе осуществлять закупки у единственного источника.

При этом должны соблюдаться следующие требования:

- применяются положения Закона, касающиеся закупок, осуществляемых в соответствии с пунктом 9 части 1 статьи 93 Закона (далее – пункт 9), за исключением положений части 2 статьи 93 Закона;

- заказчики вправе не устанавливать требование обеспечения исполнения контракта, обеспечения гарантийных обязательств, за исключением случая, если контрактом предусмотрена выплата аванса и расчеты в части аванса не подлежат казначейскому сопровождению;

- контракт может быть заключен в любой форме, предусмотренной ГК РФ для совершения сделок. В этом случае заказчики вправе не применять требования частей 4–9 и частей 11–13 статьи 34 Закона.

В соответствии с частями 4–9 статьи 34 Закона контракт должен содержать существенное (обязательное) условие об ответственности заказчика и поставщика (подрядчика, исполнителя) за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных контрактом.

Частями 4–9 статьи 34 Закона установлены иные существенные условия контрактов:

- о подлежащих применению заказчиками типовых условиях контрактов;

- графике исполнения контракта;

- порядке и сроках оплаты товара, работы или услуги;

- порядке и сроках осуществления заказчиком приемки продукции;

- об уменьшении суммы, подлежащей уплате заказчиком на размер налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджеты бюджетной системы РФ, связанных с оплатой контракта.

3) Заказчики, осуществляющие в 2023–2024 годах закупки для обеспечения нужд Регионов, вправе не руковод-

ствоваться рядом положений норм Закона.

4) На указанные закупки не распространяются запреты, установленные ПП РФ № 616, в части закупок иностранной продукции.

5) ПП РФ № 2559 внесены изменения в ПП РФ:

- от 30.09.2019 г. № 1279 «О планах-графиках закупок ...» (дополнен п. 6);

- от 30.04.2020 г. № 616 «Об установлении запрета на допуск промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд, а также промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами ...» (изменения п/п «ж» п. 3);

- от 27.01.2022 г. № 60 «О мерах по информационному обеспечению контрактной системы ...» (изменения внесены в пункт 2);

- от 20.12.2022 г. № 2359 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам осуществления закупок ...» (внесены изменения в п. 2 ПП РФ № 2359: введено, что требования пункта 6 изменений, утвержденных ПП РФ, применяются к закупкам, договоры при осуществлении которых заключены с 01.04.2023). А ПП РФ № 2359 внесены изменения в ПП РФ от 06.03.2022 № 301, которые устанавливают основания не размещать на официальном сайте сведений о закупках по закону 223-ФЗ [4].

Итак, у заказчиков новых Регионов в 2023–2024 годах есть три варианта проведения закупок:

1) закупка у единственного источника по пункту 9 в соответствии с правилами, установленными ПП РФ № 2559;

2) по общим правилам конкурентных закупок с учетом ряда особенностей;

3) применяя первый и второй варианты одновременно.

Однако, по мнению авторов, пункт 9 не в полном объеме соответствует потребностям заказчиков новых Регионов в закупках, так как он предусматривает осуществление закупок товаров, работ, услуг при необходимости оказания медицинской помощи в неотложной или экстренной форме либо вследствие аварии, обстоятельств непреодолимой силы, для предупреждения (при введении режима повышенной готовности функционирования органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее – ЧС)) и (или) ликвидации ЧС, для оказания гуманитарной помощи. При этом заказчик вправе осуществить закупку товара, работы, услуги в количестве, объеме, которые необходимы для оказания такой медицинской помощи либо вследствие таких аварий, обстоятельств непреодолимой силы, для предупреждения и (или) ликвидации ЧС, для оказания гуманитарной помощи, если применение конкурентных способов, требующих затрат времени, нецелесообразно [4].

Далее, по оценке ряда специалистов Регионов, установленное ПП № 2559 право заказчиков новых Регионов не применять к условиям контракта гражданско-правовую ответственность выглядит сомнительным в условиях сложной экономической обстановки и вряд ли будет применяться в практике.

На наш взгляд, в статью 93 Закона следует включить отдельный пункт, регулирующий закупки заказчиками Регионов, предусмотрев в нем ряд особенностей, в том числе обязательное установление единых требований к участникам закупки.

Отметим, что заказчики новых Регионов в 2023 году успешно влились в закупочную деятельность России. Ими,

по данным ЕИС, заключено более 17 000 контрактов, из них около 1000 ценой от 600 тыс. до 1 млн руб. и более, 2,3 тыс. контрактов ценой от 1 до 9 млн руб. Первые места по объемам закупок занимают энергоресурсы, услуги водопровода и канализации, продукты питания. По ведомственной принадлежности лидирующие места в закупках у региональных организаций сфер образования и здравоохранения, а также организаций ФСИИ России.

Заключение. Анализ нормативно-правового регулирования закупочной деятельности заказчиков новых Регионов позволяет внести некоторые предложения по совершенствованию правового регулирования. По мнению авторов, пункт 9 не в полном объеме соответствует потребностям заказчиков новых Регионов в закупках товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд. Авторы предлагают в часть 1 статьи 93 Закона включить отдельный пункт, регулирующий закупки заказчиками Регионов, предусмотрев в нем ряд особенностей таких закупок.

В условиях военного положения на территориях новых Регионов представляется важным обязательное предъявление заказчиками к поставщикам (исполнителям, подрядчикам) единых требований к участникам закупки, в том числе требований, что участник не является иностранным агентом в соответствии с Федеральным законом от 14.07.2022 г. № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием». Указанную норму предлагаем включить в ПП РФ № 2559.

Предлагаем из ПП РФ № 2559 исключить право заказчиков новых Регионов не применять в условиях контрактов гражданско-правовую ответственность, так как в сложной экономической обстановке Регионов такая мера представляется важной при осуществлении хозяйственного оборота. Требуется уточнения некоторая коллизия, возникшая после внесения ПП РФ от 30.11.2024 г. № 2039 [3] в ПП РФ № 2559 изменений в подпункт «а» пункта 1 указанного постановления:

Было	Стало
«заказчики вправе осуществлять закупки товаров...»	«заказчики, в том числе государственные учреждения и государственные унитарные предприятия, муниципальные учреждения и муниципальные унитарные предприятия (далее – заказчики), вправе осуществлять закупки товаров...»

С учетом того, что типами государственных, муниципальных учреждений признаются не только бюджетные и казенные, но и автономные учреждения¹, в новой редакции ПП № 2559 возникло несоответствие определению «заказчик» с дефиницией «заказчик», приведенной в Законе № 44-ФЗ (пункты 5, 6, 7 части 1 статьи 3 Закона), которая не включает в

себя автономные учреждения. Автономные учреждения являются субъектами регулирования закона № 223-ФЗ.

¹ Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ. Ст. 9.1. П. 2.

Список источников

1. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федер. закон РФ от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф.
2. О мерах по обеспечению режима военного положения и об особенностях планирования и осуществления закупок для обеспечения государственных нужд ДНР, Луганской Народной республики, Запорожской области, Херсонской области и муниципальных нужд муниципальных образований, находящихся на их территориях: ПП РФ от 31.12.2022 г. № 2559 (в ред. от 30.11.2023) // СПС «Гарант».
3. О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2022 г. № 2559: ПП РФ от 30.11.2023 г. № 2039 // СПС «Гарант».
4. *Добрецов Г.Б.* Управление закупочной деятельностью в новых регионах России. 2023–2025 гг.: учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. Красноярск, 2023. 158 с.

References

1. O kontraktnoi sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd: Feder. zakon RF ot 05.04.2013 g. № 44-FZ // SPS Konsul'tanTPlyus. Zakonodatel'stvo. Versiya-Prof.
2. O merakh po obespecheniyu rezhima voennogo polozheniya i ob osobenno-styakh planirovaniya i osushchestvleniya zakupok dlya obespecheniya gosudarstvennykh nuzhd DNR, Luganskoi Narodnoi respubliki, Zaporozhskoi oblasti, Khersonskoi oblasti i munitsipal'nykh nuzhd munitsipal'nykh obrazovaniy, nakhodyashchikhsya na ikh territoriyakh: PP RF ot 31.12.2022 g. № 2559 (v red. ot 30.11.2023) // SPS «GaranT».
3. O vnesenii izmenenii v Postanovlenie Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 31 dekabrya 2022 g. № 2559: PP RF ot 30.11.2023 g. № 2039 // SPS «GaranT».
4. *Dobretsov G.B.* Upravlenie zakupochnoi deyatel'nost'yu v novykh regio-nakh Rossii. 2023–2025 gg.: ucheb. posobie. 2-e izd., pererab. i dop. Krasnoyarsk, 2023. 158 s.

Статья принята к публикации 2.04.2024/
The article has been accepted for publication 2.04.2024.

Информация об авторах:

Григорий Борисович Добрецов, доцент Института дополнительного образования, доцент кафедры административного права, кандидат исторических наук
Алина Нафисовна Вдовина, старший научный сотрудник отдела по исследованию проблем трудовой занятости осужденных и экономических проблем функционирования уголовно-исполнительной системы

Information about the authors:

Grigory Borisovich Dobretsov, Associate Professor at the Institute of Further Education, Associate Professor of the Department of Administrative Law, Candidate of Historical Sciences
Alina Nafisovna Vdovin ², Senior Researcher at the Department for Researching Problems of Employment of Convicts and Economic Problems of the Functioning of the Penitentiary System

