

Некоторые аспекты правового регулирования цифровизации государственных закупок в России

В. А. Щербаков

кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых и уголовно-правовых дисциплин РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,
109992, Москва, Стремянный пер., д. 36.
E-mail: Scherbakov.va@rea.ru

Some Aspects of the Legal Regulation of Digitalization of Public Procurement in Russia

V. A. Shcherbakov

PhD in Law, Associate Professor
of the Department of State and Criminal Law Disciplines of the PRUE.

Address: Plekhanov Russian University of Economics,
36 Stremyanny Lane, Moscow, 109992, Russian Federation.
E-mail: Scherbakov.va@rea.ru

Поступила 04.09.2025 Принята к печати 10.09.2025

Аннотация

В статье рассматриваются некоторые вопросы современного правового регулирования применения технологий цифровизации в процессе размещения государственных заказов в России. В рамках данного исследования автор проводит анализ процесса эволюции правового регулирования процедур размещения государственного заказа с применением цифровых технологий. Особое внимание уделяется комплексному изучению нормативно-правовой базы, регламентирующей внедрение и функционирование электронных платформ для проведения государственных закупок. Рассматриваются ключевые этапы трансформации нормативно-правового поля, начиная с первых попыток цифровизации и заканчивая современными стандартами и регламентами, направленными на повышение прозрачности, эффективности и конкурентоспособности государственных закупок в условиях цифровой экономики. Автор подвергает анализу нормативно-правовую базу, определяющую процедуры регистрации и аккредитации участников электронных торговых площадок и специализированных торговых площадок, предназначенных для размещения лотов государственных заказчиков. В рамках достижения поставленных целей исследования в статье применяются такие методы, как исторический, системный и логический, а также сравнительно-правовой. В данной статье автор акцентирует внимание на выявлении ряда существенных пробелов в правовом регулировании исследуемых правоотношений, связанных с аккредитацией участников электронных торговых площадок и специализированных торговых площадок. Автор предлагает свою дефиницию понятия аккредитации, учитывающую специфику электронных торговых систем и их правовую природу.

Ключевые слова: государственные закупки / госзакупки, государственный заказ / госзаказ, тендер, аукцион, электронный аукцион, электронная площадка, специализированная электронная площадка, аккредитация участника, цифровизация.

Abstract

The article examines some issues of modern legal regulation of the use of digitalization technologies in the process of placing government orders in Russia. In this study, the author analyzes the evolution of legal regulation of public procurement procedures using digital technologies. Particular attention is paid to a comprehensive study of the regulatory framework governing the implementation and operation of electronic platforms for public procurement. The key stages of the transformation of the regulatory framework are considered, starting with the first attempts at digitalization and ending with modern standards and regulations aimed at increasing the transparency, efficiency and competitiveness of public procurement in the digital economy. The author of the work analyzes the regulatory framework that determines the procedures for registration and accreditation of participants in electronic trading platforms and specialized trading platforms

intended for the placement of lots of government customers. In order to achieve the stated research objectives, the article uses such methods as historical, systemic and logical, as well as the comparative legal method. In this article, the author focuses on identifying a number of significant gaps in the legal regulation of the legal relations under study related to the accreditation of participants in electronic trading platforms and specialized trading platforms. The author of the work offers his own definition of the concept of accreditation, taking into account the specifics of electronic trading systems and their legal nature.

Keywords: public / government procurement, government order, tender, auction, electronic auction, electronic platform, specialized electronic platform, participant accreditation, digitalization.

Процесс правового регулирования цифровизации элементов процедур размещения госзаказа начался давно – более 10 лет назад. Так, нормы ныне утратившего юридическую силу Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ¹ (далее – ФЗ 94) в статье 16 устанавливали требования к публичным заказчикам издавать оповещения о размещении заказов на закупку требующихся товаров, работ и услуг на имеющем официальный статус государственном сайте в сети Интернет. При этом как размещение информации на данном сайте заказчиками, так и ознакомление с ней желающими лицами должны были производиться безвозмездно.

После этого в специальной научной литературе было обосновано предложение о целесообразности внедрения электронных способов размещения госзаказов как наиболее прозрачного механизма отбора их исполнителей, отмечалась также важная роль расширения использования аукциона для совершенствования организации госзаказов в России [5].

Дальнейшее развитие правового регулирования цифровизации в сфере размещения госзаказов проявилось во внесении в ФЗ 94 новой главы – главы 3.1, которая регулировала размещение госзаказов посредством открытого аукциона в электронной форме. На тот момент использование электронных площадок и способов в процессе размещения госзаказов было ощутимым шагом вперед.

Специалисты также отмечали, что цифровизация аукционов послужила важнейшим средством ограничения возможностей сговора участников торгов и победы на торгах заранее определенных субъектов рынка, т. е. разрушения тем самым подлинной состязательности торгов как

предпосылки реального снижения цен [1. – С. 17; 4. – С. 26].

Внедрение цифровизации позволило также пресечь такое специфическое злоупотребление со стороны отдельных представителей госзаказа, как физическое изолирование участника тендера от участия в торгах. Так, согласно данным, представленным в исследовательских работах, до внедрения цифровых технологий в процесс проведения аукционов имели место случаи, когда отдельные организаторы государственных закупок, не имея на то законных оснований, препятствовали допуску представителей участников торгов в зал проведения торгов вплоть до их завершения. Данная практика нарушения прав участников имела место по различным основаниям. Например, некоторым из них мог быть «случайно» не предоставлен пропуск для доступа в зал, где осуществлялись торги. В настоящее время процедура проведения цифрового аукциона предусматривает осуществление торгов с использованием электронных торговых платформ, что, по мнению исследователей, уже не допускает таких злоупотреблений [3].

В настоящее время нормативно-правовое регулирование вопросов размещения государственных заказов регламентируется посредством Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ² (далее – ФЗ 44), который устанавливает ряд требований к проведению аукционов в электронном виде. ФЗ 44 в статье 24 определяет, что размещение государственных заказов в электронном виде возможно в строго определенных формах: открытого конкурса (электронного конкурса), закрытого конкурса (закрытого электронного конкурса), а также запроса котировок (электронного запроса котировок).

¹ Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 30 (ч. 1). – Ст. 3105.

² Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 14. – Ст. 1652.

Процесс размещения госзаказов предусматривает проведение советующих процедур на электронных площадках (далее – ЭП). Закрытые электронные процедуры размещения заказов (когда приглашают принять участие заранее определенное множество лиц, способных осуществить исполнение заказа – ч.1 ст. 24 ФЗ 44) осуществляются на специализированных электронных площадках (далее – СпецЭП). В соответствии с частью 2 статьи 24.1 ФЗ 44 Правительство России уполномочено разработать унифицированные стандарты и регламенты, касающиеся функционирования как ЭП, так и СпецЭП. В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 июня 2018 г. № 656¹ означенные требования были нормативно закреплены.

Отметим, что данное постановление определяет и подробные правила проверки соответствия функционирования ЭП и СпецЭП установленным требованиям, сроки реагирования площадок на действия участников процедур размещения заказов – что, несомненно, имеет положительный результат. Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 июня 2018 г. № 656 был утвержден такой нормативный акт, как «Единые требования к операторам электронных площадок, операторам специализированных электронных площадок, электронным площадкам, специализированным электронным площадкам и функционированию электронных площадок, специализированных электронных площадок», которые устанавливают технические правила работы ЭП (например, такие как минимальная скорость работы линий связи, использование электронной подписи, взаимодействие с единой государственной информационной системой и др.).

Вместе с тем в ФЗ 94 и указанном постановлении Правительства Российской Федерации отсутствуют минимальные аппаратно-технические стандарты, необходимые для работы участников электронных процедур размеще-

ния государственных и муниципальных заказов. Такой пробел правового регулирования может создавать возможность получения технического преимущества (в частности, в скорости отклика на предложение) части пользователей ЭП над соперниками в процессе участия в конкурентных процедурах размещения госзаказов.

Следует отметить, что цифровизация в процессе регулирования государственно значимых правоотношений, таких как госзакупки, послужила началом широкого внедрения цифровизации во всё государственное управление. После изменения ФЗ 94 и принятия ФЗ 44 были введены дополнительные нормы, направленные на ускорение перехода к цифровым формам в государственном управлении в целом. Были приняты уже не действующие Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474², а также утвержденная Распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 г. № 1632-р Программа «Цифровая экономика»³.

Сейчас стратегические цели в области цифровизации сформулированы Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 309⁴. Данный документ устанавливает, что переход к электронному регулированию в сфере государственного и муниципального управления, социальной сферы, экономики и, соответственно, цифровизация процесса размещения государственных заказов рассматриваются как одна из ключевых национальных целей.

Указ Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203⁵ представляет собой один из ключевых элементов в сфере цифровизации государственного и муниципального управления.

² Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации до 2030 года» // Собрание Законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 30. – Ст. 4884.

³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 г. № 1632-р «Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2017. – № 32. – Ст. 5138.

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2024. – № 20. – Ст. 2584.

⁵ Указ Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2017. – № 20. – Ст. 2901.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 8 июня 2018 г. № 656 «О требованиях к операторам электронных площадок, операторам специализированных электронных площадок, электронным площадкам, специализированным электронным площадкам и функционированию электронных площадок, специализированных электронных площадок, подтверждении соответствия таким требованиям, об утрате юридическим лицом статуса оператора электронной площадки, оператора специализированной электронной площадки» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. – № 26. – Ст. 3843

В условиях стремительного развития цифровой экосистемы документ служит важным ориентиром для формирования стратегических направлений цифровой трансформации на государственном и муниципальном уровнях. Данный указ в подпункте «е» пункта 40 устанавливает, что в рамках задачи «применения информационных и коммуникационных технологий для развития социальной сферы, системы государственного управления, взаимодействия граждан и государства» к данной категории также следует отнести новейшие, передовые технологии, направленные на повышение эффективности государственного управления.

Приведенный выше указ устанавливает, что «цифровая экономика – хозяйственная деятельность, в которой ключевым фактором производства являются данные в цифровом виде новых технологий, обеспечивающих повышение качества государственного управления».

Таким образом, выверенное правовое регулирование процессов цифровизации экономических отношений в целом и, в частности, в сфере государственных закупок (размещения государственных заказов в первую очередь) является одним из важнейших направлений долгосрочной государственной политики.

Одним из существенных вопросов участия субъектов предпринимательства в госзакупках с использованием цифровой среды является процедура получения прав участника торгов на ЭП и СпецЭП (т. е. приобретение специальной правосубъектности на данных площадках, что некоторые авторы называют «необходимой предпосылкой возникновения специальной сделкоспособности участника закупки» [2]).

Данный вопрос регулируется статьей 24.2 ФЗ 44, которая определяет порядок регистрации участников закупок в Единой информационной системе (ЕИС). В данной статье также содержатся нормы, регулирующие процедуру аккредитации участников ЭП и СпецЭП.

ФЗ 44 устанавливает, что регистрация потенциальных участников закупочных процедур в единой информационной системе должна осуществляться исключительно в электронном формате. Важно подчеркнуть, что данный законодательный акт делегирует Правительству Российской Федерации полномочия по разработке и установлению нормативных актов, регламентирующих процедуру регистрации участников.

Настоящая процедура основывается на нормативно-правовой базе, регламентированной Правительством Российской Федерации и определяющей перечень необходимых информационных и документальных оснований. Правительство Российской Федерации также осуществляет регулирование порядка и временных рамок проведения данной регистрации. По завершении процедуры осуществляется внесение данных о лицах, участвующих в закупочных процедурах, в Единый реестр участников закупок, что обеспечивает прозрачность и верифицируемость информации.

Во исполнение и в рамках реализации норм статьи 24.2 ФЗ 44 Правительством Российской Федерации было принято Постановление от 27 января 2022 г. № 60¹, которое, в свою очередь, утвердило ряд положений и регламентов, детально регулирующих отдельные аспекты функционирования ЭП и СпецЭП. Среди утвержденных данным положением нормативных актов особое внимание следует уделить такому документу, как «Правила регистрации участников закупок в единой информационной системе в сфере закупок и ведения единого реестра участников закупок» (далее – Правила регистрации участников).

Положения норм статьи 24.2 ФЗ 44 устанавливают правила: а) о прохождении обязательной *регистрации* участников ЭП и СпецЭП исходя из информации о порядке и сроках, указанных Правительством Российской Федерации, и б) об исполнении *аккредитации* участников, которые уже реализовали положения пункта «а».

Отметим, что Правила регистрации участников раскрывают необходимый порядок действий лиц, желающих зарегистрироваться на площадке, устанавливают закрытый перечень документов, которые следует предоставить. Вместе с тем Правила регистрации участников не отвечают на вопрос, каким образом осуществляется аккреди-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 27 января 2022 г. № 60 «О мерах по информационному обеспечению контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, по организации в ней документооборота, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2022. – № 6. – Ст. 872.

тация участников и необходимо ли им совершать какие-либо действия для осуществления именно аккредитации или же для совершения процедуры аккредитации достаточно решения организатора электронной площадки.

Отсутствие нормативных указаний в этом отношении представляет собой пробел в регулировании исполнения предписаний ФЗ 44 о необходимости аккредитации участника. Однако, если обратиться к вспомогательным материалам, не имеющим никакой юридической силы, в толковании норм ФЗ 44 можно обнаружить позицию, согласно которой аккредитация участников ЭП производится в *автоматическом порядке* организаторами таких площадок («Готовое решение» СПС КонсультантПлюс¹). В тексте данного вспомогательного материала дана ссылка на часть 4 статьи 24.2 ФЗ 44, где указано только то, что операторы осуществляют аккредитацию участника после регистрации участника закупки в единой информационной системе.

Однако в тексте ФЗ 44 отсутствует пояснение об автоматическом, т. е. одностороннем, действии организатора ЭП. В связи с этим вопрос о точных правилах аккредитации участника остается открытым. Представляется, что правовое регулирование было бы более точным и правильным, если бы разъяснение о таком автоматическом роде действий организатора (т. е. самостоятельной аккредитации участника оператором без дополнительных действий со стороны участника) было бы помещено в тексте статьи 24.2 ФЗ 44.

Данный пробел становится особенно заметным, если обратиться к нормам о правовом регулировании процедуры аккредитации участника на СпецЭП. Данные правила установлены в развитие норм ФЗ 44 Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 февраля 2019 г. № 223², которое утвердило «Положение об особенностях проведения закрытых электронных процедур и порядке аккредитации на специализированных электронных площадках» (далее – Положение об аккредитации).

В соответствии с пунктом 15 Положения об аккредитации в отношении участников процедур закупок аккредитация на СпецЭП осуществляется оператором СпецЭП. Это происходит на основании *заявления* об аккредитации участника процедуры закупки в адрес оператора площадки, а также предоставления документов и информации в отношении заявителя, установленных ФЗ 44. Период действительности аккредитации участника закупки на СпецЭП составляет три года с даты оповещения оператором СпецЭП заявителя о принятии решения проведения процедуры аккредитации, а за три месяца до истечения указанного трехлетнего срока участник теряет право участвовать в закрытых электронных процедурах (п. 17 Положения об аккредитации). На следующий день после истечения трехлетнего срока действия аккредитации участника оператор СпецЭП обязан в течение одного рабочего дня исключить из реестра участников площадки сведения об этом участнике, а также оповестить этого участника об истечении срока и исключении его из реестра.

Таким образом, Правительством Российской Федерации в Положении об аккредитации вопросы аккредитации участников СпецЭП урегулированы значительно полнее, с указанием последовательности действий участников правоотношений. Что касается аналогичных норм, регулирующих действия участков и операторов обычных ЭП, то здесь, как представляется, в Правилах регистрации участников имеются правовые пробелы: не указаны точный порядок аккредитации участников, период ее действия и, соответственно, порядок действия оператора площадки при истечении срока действия аккредитации.

Кроме того, анализируя как ФЗ 44, так и приведенные подзаконные акты Правительства Российской Федерации, следует отметить, что в них отсутствует сама дефиниция такой аккредитации.

Исходя из закрепленных в ФЗ 44 и подзаконных актах Правительства Российской Федерации *признаков* аккредитации участников торгов, представляется возможным сформулировать следующую дефиницию понятия такой аккредитации, которая может быть помещена в статью 24.2 ФЗ 44: «Аккредитация участников торгов на электронной площадке, а также специализированной электронной площадке – это процедура, осуществляемая оператором электронной торговой площадки или специализированной платформы. В результате ее проведения оператор

¹ Как зарегистрироваться в ЕИС участнику закупок по Закону № 44-ФЗ // СПС КонсультантПлюс, 2025.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 28 февраля 2019 г. № 223 «Об особенностях проведения закрытых электронных процедур и порядке аккредитации на специализированных электронных площадках» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2019. – № 11. – Ст. 1116.

официально подтверждает соответствие лица, желающего участвовать в электронных торгах, требованиям законодательства и предоставляет ему право на участие в торгах. Аккредитация участника признается действительной с 0.00 ч после дня оповещения его оператором площадки о признании аккредитованным, срок действия такой аккредитации составляет 3 года».

Для снижения злоупотреблений в цифровых процедурах размещения заказов необходимы более детальное и прозрачное регулирование именно цифровых элементов размещения госзаказов, усиление общественного контроля в этом сегменте отношений организаторов и участников процедур размещения.

Список литературы

1. *Беляева О. А.* Провоцирование сговоров между участниками публичных закупок // Журнал предпринимательского и корпоративного права. – 2017. – № 4. – С. 17–20.
2. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: научно-практический комментарий к Федеральному закону от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (постатейный) / А. Е. Кирпичев, В. А. Кондратьев, Б. Е. Кошелюк и др.; под ред. Б. Е. Кошелюка. – М. : Проспект, 2019.
3. Правовое регулирование экономических отношений в современных условиях развития цифровой экономики : монография / А. В. Белицкая, В. С. Белых, О. А. Беляева и др.; отв. ред. В. А. Вайпан, М. А. Егорова. (Гл. 2.4. Цифровизация государственных и муниципальных закупок: целеполагание, эволюция и перспективы). – М. : Юстицинформ, 2019.
4. *Румак В.* Когда представители госкорпораций заявляют, что в их компетенцию не входит развитие конкуренции, — это абсурд [Интервью с М. А. Овчинниковым] // Закон. – 2017. – № 12. – С. 26–26.
5. *Щербаков В. А.* Аукцион как форма размещения госзаказа: особенности и перспективы // Россия: ключевые проблемы и решения : сборник научных статей РАГС, ИНИОН, СЗАГС. – Вып. 7. Ч. 2 / под общ. ред. В. К. Егорова, А. С. Горшкова, В. М. Герасимова, М. А. Кашиной. – М. : Изд-во РАГС, 2008. – С.300–305.