

Развитие технологий и цифровизация публичных закупок в России: эмпирическое исследование

Белокрылова Ольга Спиридоновна

Южный федеральный университет, Ростов-на-Дону, Россия, e-mail: belokrylova@mail.ru

Мельников Владимир Васильевич

Новосибирский государственный технический университет, Россия, e-mail: vvm_ru@mail.ru

Цитирование: Белокрылова О.С., Мельников В.В. (2025). Развитие технологий и цифровизация публичных закупок в России: эмпирическое исследование. *Terra Economicus* **23**(2), 92–106. DOI: 10.18522/2073-6606-2025-23-2-92-106

Статья посвящена эмпирической оценке влияния цифровой трансформации национальной системы публичных закупок с акцентом на современных вызовах и перспективах углубления цифровизации. Контрактная система закупок как институт обеспечения производственных нужд субъектов общественного сектора ориентирована на создание условий для добросовестной конкуренции, повышения прозрачности закупочных процедур, повышения их доступности для бизнеса. В научной литературе оценка изменений в функционировании национальной контрактной системы производится с преимущественным применением количественных методов, которые, однако, охватывают незначительные по длительности периоды. В данном исследовании представлен анализ количественных данных об отечественной закупочной деятельности за период с 2014 до 2024 г., а также изучены новации в контрактной системе Российской Федерации, включая введение планов-графиков, антидемпинговых мер, реестра независимых гарантий, сокращение числа способов закупок. По результатам проведенного анализа сделаны выводы о позитивных трендах развития отечественной контрактной системы, включая рост числа участников торгов за счет малых и средних предпринимателей; рост числа закупок, осуществляемых посредством запроса котировок при их снижении в форме электронного аукциона. В то же время авторами статьи были выделены следующие негативные тенденции: увеличение числа несостоявшихся закупок, снижение размера относительной экономии бюджетных средств. Авторы приходят к заключению, что в качестве мер совершенствования публичной системы закупок России необходимо внедрять технологии, обеспечивающие автоматизацию рутинных операций заказчиков, в том числе посредством создания цифрового помощника.

Ключевые слова: контрактная система; цифровые инструменты; статистический анализ; единая информационная система; развитие технологий

Финансирование: Статья подготовлена по результатам исследования, выполненного за счет средств гранта Российского научного фонда № 24-28-01523, <https://rscf.ru/project/24-28-01523/> «Инструментарий повышения эффектов технологических и антисанкционных инноваций контрактной системы закупок на их доступность для бизнеса».

Development of technology and digitalization of public procurement in Russia: An empirical study

Olga Belokrylova

Southern Federal University, Rostov-on-Don, Russia, e-mail: belokrylova@mail.ru

Vladimir Melnikov

Novosibirsk State Technical University, Russia, e-mail: vvm_ru@mail.ru

Citation: Belokrylova O., Melnikov V. (2025). Development of technology and digitalization of public procurement in Russia: An empirical study. *Terra Economicus* 23(2), 92–106 (in Russian). DOI: 10.18522/2073-6606-2025-23-2-92-106

The article examines the digital transformation of the public procurement system in Russia. Our focus is on the current challenges and the prospects for deeper digitalisation. The contractual system for procurement in the public sector aims to foster fair competition, enhance transparency, and make procurement procedures more accessible to business enterprises. Research on this subject often relies on quantitative methods for evaluating changes, but these methods usually cover short periods of time and fail to provide a comprehensive view. This study provides an assessment of procurement data from Russia for the period 2014–2024, focusing on innovations like schedule plans, anti-dumping measures, independent guarantee registries, and the reduction of procurement methods. Our findings show positive trends, including an increase in participation by small- and medium-sized enterprises, more purchases through request for quotations, and fewer electronic auctions. Nevertheless, some negative trends were also identified, such as an increase in failed purchases and a decrease in relative budget savings. We conclude advanced technologies could be adopted to automate routine operations in order to enhance the public procurement process in Russia. Implementing digital assistants could increase efficiency and transparency and make the system more efficient and reliable.

Keywords: contract system; digital tools; statistical analysis; Unified Information System; technological development

Acknowledgments: The research was funded by the Russian Science Foundation grant № 24-28-01523, <https://rscf.ru/project/24-28-01523/> “Toolkit for increasing the effects of technological and anti-sanctions innovations of the contractual procurement system on their availability for business”.

JEL classifications: E02, E65, H57

Введение

Наиболее значимым финансово-экономическим механизмом предотвращения потерь в процессе осуществления государственных расходов является национальная система публичных закупок, которая решает важнейшие социально-экономические задачи по обеспечению потребностей субъектов общественного сектора, выступает гарантом поддержания экономической и социальной стабильности, обеспечивая прозрачность и экономное расходование финансовых ресурсов государства. Почти во всех странах мира, особенно в современных сложных геополитических условиях, повышается социально-экономическое значение эффективности государственных расходов, прежде всего, в сфере закупок товаров и услуг для обеспечения нужд субъектов общественного сектора. Эффективное функционирование системы закупок государства как универсального квазирыночного механизма использования

государственных расходов выступает, с одной стороны, важнейшим инструментом государственной поддержки бизнеса в современных условиях санкционно-мобилизационной экономики России, а с другой – обеспечивает решение стратегических государственных задач: импортозамещение с переходом к импортоопережению (Фролов и др., 2023), реализация промышленной политики, формирование «зеленой» экономики. Таким образом, будучи связана со всеми отраслями экономики страны, система публичного прокьюремента выступает драйвером общественного развития и, помимо реализации своей основной функции – удовлетворение государственных, муниципальных и корпоративных нужд, обеспечивает поддержку и устойчивость экономического развития, определяет его перспективы.

Закупки государства являются одним из ключевых инструментов государственной поддержки всех экономических субъектов – и общественного, и частного сектора. С одной стороны, государство предъявляет спрос на товары и услуги, произведенные в частном секторе, с оптимальным использованием финансовых ресурсов, аккумулированных в бюджетах разного уровня. С другой стороны, закупленные товары и услуги обеспечивают стабильность предоставления общественных благ субъектами общественного сектора. Кроме того, госзакупки характеризуются мультизадачностью и высокой функциональностью, поскольку помимо основной функции – удовлетворения потребностей общественного сектора в необходимых для производства общественных благ товарах – реализуют и другие функции. Это расширение функционала системы публичных закупок определяются концепцией горизонтальной политики, разрабатываемой правительством Российской Федерации в сфере промышленности, экологии и социальной сфере. Российская система закупок государства формируется с середины 1990-х гг. на основе институционального импорта из развитых стран, прежде всего Германии, формальных правил размещения государственного заказа. Однако для того, чтобы данная институциональная система эффективно работала, было необходимо адаптировать ее к специфическим условиям трансформационной экономики России того времени (Белокрылов и др., 2016: 19).

В качестве новой институциональной структуры контрактная система начала формироваться с 01.01.2014 г. в результате вступления в силу Федерального закона от 05.04.2013 г. «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» № 44-ФЗ. Этот закон ориентирован на создание условий для вовлечения в сферу регулирования всех связанных с контрактацией процедур, включая подготовку контракта и этапы его исполнения в целях обеспечения добросовестной конкуренции и привлечение к госзакупкам более широкого круга поставщиков. Специфической характеристикой российской системы публичных закупок является двойственность ее институциональных оснований, поскольку органы власти всех уровней и государственные организации осуществляют закупки в рамках государственной контрактной системы по 44-ФЗ, а государственные корпорации, естественные монополии, автономные учреждения и другие организации с государственным участием – по Федеральному закону № 223-ФЗ.

Цифровизация контрактной системы закупок, т.е. внедрение цифровых технологий в ту или иную стадию закупочного процесса, направлена на повышение эффективности осуществления закупок, оказывает влияние на реализацию общественных и частных интересов, обеспечивая более полное удовлетворение производственных нужд общественного сектора. Однако воздействие цифровизации на поведение субъектов контрактной системы весьма неоднозначно.

В настоящее время осуществлены глубокие исследования проблемы как в целом, так и ее специальных аспектов, однако позитивные и негативные эффекты дальнейшего развития цифровых технологий в контрактной системе закупок оценены еще не в полной мере. Цель данного исследования состоит в том, чтобы на основе институционально-экономического анализа опыта использования цифровых технологий в закупочной системе государства и эмпирического анализа роли цифровизации выявить особенности институциональных аспектов технологической, в том числе цифровой, трансформации контрактной системы в сфере закупок в условиях санкционного давления, оценить перспективы внедрения цифровых инноваций и обосновать направления углубления цифровизации контрактной системы закупок. Достижение поставленной цели обусловило необходимость решения следующих исследовательских задач:

- выделить основные аспекты институциональных изменений в контрактной системе под воздействием санкций;

- проанализировать сферы применения цифровых технологий в контрактной системе России;
- провести сравнительный анализ методических подходов к оценке цифровой трансформации системы публичных закупок;
- оценить эффекты, возникшие как следствие цифровизации публичных закупок;
- предложить практические рекомендации, направленные на совершенствование контрактной системы посредством использования цифровых технологий для преодоления отрицательных эффектов санкционного давления.

Анализ эволюции института публичных закупок в России

Структурно-функциональный анализ контрактной системы в сфере бюджетных закупок представлен в работах Ю.В. Вертаковой с соавторами (2014), обосновавших институционально-правовые основания и принципы функционирования этой системы. Е.А. Малыхина (2022) определяет контрактную систему государственных и муниципальных закупок как инструмент, обеспечивающий регулирование взаимоотношений, возникающих при закупках с целью удовлетворения государственных и муниципальных потребностей, комплекс правовых средств, включая правовые нормы и индивидуальные правовые указания, через которые достигается регулирование соответствующих отношений. Однако, на наш взгляд, такая интерпретация несколько противоречит сущностной характеристике любой системы, в том числе представленной в законе 44-ФЗ, поскольку система – это совокупность ее элементов (субъектов) и взаимодействий (отношений) между ними, в данном случае в рамках законодательства РФ и других нормативных актов, регулирующих механизм удовлетворения потребностей субъектов общественного сектора.

О.С. Белокрылова и К.А. Белокрылов (2021) выделяют такой элемент контрактной системы, как единая информационная система (ЕИС) в качестве ключевого компонента информационной поддержки системы. Однако такой подход не полностью соответствует 44-ФЗ, который указывает на ситуации, когда ЕИС может не применяться, т.е. использование ЕИС не является обязательным условием для контрактной системы.

Основной целью внедрения цифровых технологий, прежде всего искусственного интеллекта, в систему публичных закупок является оптимизация всех этих этапов закупочного процесса. Современные цифровые решения обеспечивают не только автоматизацию рутинных операций в области закупок, но и совершенствование поиска поставщиков, безопасность исполнения контрактов, аналитику результатов и повышение качества государственного и общественного контроля. Поскольку цифровые технологии развиваются экспоненциально, то необходима систематическая адаптация и их внедрение в целях дальнейшего совершенствования контрактной системы.

Значимость контрактной системы как эффективного квазирыночного механизма использования значительной части государственных расходов обоснована С. Авдашевой (2020), которая с соавторами предложила также решение основной задачи системы госзакупок – предотвращения коррупции среди госзаказчиков и сговора среди поставщиков. Необходимость углубления исследований эффектов цифровизации национальной системы публичных закупок исследовали Е.В. Агапова и О.А. Беляева (2020). Особенности развития цифровых систем публичного прокьюремента выявлены Б. Де Конинком и соавторами (De Coninck et al., 2017). Экономические эффекты, связанные с экономией бюджетных средств и подтверждающие целесообразность дальнейшего развития соответствующих цифровых инструментов, отражены в работах Г. Пига, Т. Татрай (Piga and Tátrai, 2022), Л. Серджи¹. По мнению К. Далмана и соавторов, эффективное применение цифровых технологий способно обеспечить необходимый уровень информационной поддержки государственных закупок, что позволит минимизировать уровень информационной асимметрии (Dahlman et al., 2016), поскольку цифровая транспарентность «вынуждает более информированную сторону демонстрировать свои скрытые знания» (Bergh et al., 2019). Пути повышения эффективности закупок обоснованы С. Эрроусмитом в рамках оценки «Зеленой книги» правительства Великобритании, в которой предложены меры по трансформации национальной системы публичного прокьюремента после брекзита в направлении повышения ее прозрачности, упрощения, повышения гибкости (Arrowsmith, 2020).

¹ Presentation by Laura Serghi, Public Services and Procurement Canada at Digital Transformation of Public Procurement Conference, October 2021. <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/32211> (accessed on December 16, 2024)

Пути повышения эффективности национальной системы публичного прокьюремента предложены Л. Брэнскомбом и соавторами (Branscomb et al., 2014). Б.М. Бижоев (2019) проанализировал текущее состояние развитости цифровых технологий в контрактной системе и предложил варианты использования инновационных решений, таких как блокчейн и «умные контракты», для решения важнейших проблем интеллектуальной контрактной системы и ее развития.

Цифровизация публичных закупок является непосредственным объектом исследования С.С. Шувалова. В указанной статье описываются три стадии развития публичных закупок в сфере их цифровизации:

- Закупки 1.0 – традиционный вид закупок (без использования или с минимальным использованием революционных технологических изобретений);
- Закупки 2.0 – закупки, производимые на базе государственных цифровых платформ, на управление которыми государство имеет монопольное право и обособляет их от других платформ;
- Закупки 3.0 – закупки на базе государственных цифровых платформ, активно контактирующих с другими платформами и использующих чудеса технологий, таких как искусственный интеллект, анализ больших данных.

Как показывает практика, уровень развития страны совпадает с уровнем развития закупок в этой стране. Почти все развитые страны находятся на стадии Закупки 3.0 (Шувалов, 2020: 1–2). Развивающиеся страны, находящиеся на этапе развития Закупки (1.0, 2.0), часто сталкиваются с такими проблемами, как дублирование усилий различных государственных структур, создание несовместимых друг с другом информационных систем, неэффективное расходование бюджетных средств (Там же: 7).

Подходы к оценке степени цифровизации публичных закупок

Многообразный инструментарий научного, в том числе экономического исследования можно объединить в два блока методов: количественные и качественные, которые обладают преимуществами и недостатками. Большинство авторов концентрируется на исследовании количественных показателей деятельности контрактной системы закупок. Так, О.Н. Краснова (2021) использовала наиболее распространенный статистический метод, проанализировав следующие показатели: структура способов закупок; динамика доли закупок у единственного поставщика и несостоявшихся закупок; уровень конкуренции на торгах (количество заявок на один лот); количество нарушений; абсолютная и относительная экономия бюджетных средств. По результатам исследования автор приходит к выводу, что российская система закупок не в полной мере способствует экономическому росту, поскольку ей свойственны низкий уровень конкуренции и множественные нарушения в сфере закупок.

Аналогичный инструментарий использовали А.А. Бакулина и С.В. Карпова (2020), оценив повышение эффективности публичных закупок в результате их цифровизации. Авторами проведен анализ количества заключенных контрактов, изменения доли расторгнутых контрактов, объема экономии и доли закупок у субъектов малого и среднего предпринимательства (МСП). В результате авторы отметили положительную динамику проанализированных показателей, хотя и признали, что цифровизация не решила ключевые проблемы публичных закупок – коррупцию и низкий уровень конкуренции.

Е.В. Плотникова с соавторами (2019) составила схему комплексной оценки уровня цифровизации закупочных систем высших учебных заведений России. Количество закупок в электронной форме использовано в качестве ключевого показателя для оценки элемента «Контрактация» в производственном процессе. Авторами охарактеризована закупка необходимых товаров и услуг университетами, выступающими в роли субъектов общественного сектора, для производства такого общественного блага, как образование.

Ретроспективу и перспективу развития цифровых государственных и муниципальных закупок в России О.С. Белокрылова и А.О. Кишковская (2020) также оценивали с использованием статистических показателей. По их мнению, критерием завершения электронизации контрактной системы является перевод в цифровую форму закупки у единственного поставщика, т.е. неконкурентного способа закупки. Авторы проанализировали два агрегатора торговли малых объемов: единый агрегатор торговли (ЕАТ) «Березка» и Региональный портал малых закупок Ростовской области. Цифровая платформа закупок Ростовской области оценена по совокупности показателей на основе выборки из 300 закупок: совокупный объем закупок, совокупный объем абсолютной экономии, средняя цена контракта, число заявок в среднем на одну закупку,

величина относительной экономии. Авторы пришли к выводу, что региональный портал является эффективным каналом взаимодействия региональных и муниципальных заказчиков с поставщиками, обеспечившим достаточно высокие показатели относительной экономии (выше среднего значения по всем закупкам, проведенным за соответствующий период через ЕИС) и рост количества заявок на лот, что отражает повышение уровня конкуренции.

Ряд авторов признает нерелевантность анализа статистических данных на макроуровне и предпринимает попытки при использовании статистического метода составить авторскую, уникальную базу данных. Так, В.В. Мельников и Г.П. Литвинцева (2020) провели анкетирование сотрудников организаций-заказчиков в Новосибирской области, которые отвечали на вопросы о средних затратах на различные формы закупок в человеко-часах, затем данные были усреднены. В итоге авторы рассчитали отношение издержек на осуществление закупок к полученной благодаря цифровизации экономии, а также отношение совокупных издержек на организацию закупочного процесса со стороны заказчиков к общей стоимости заключенных контрактов. В итоге получен вывод о том, что оценка относительной экономии бюджетных средств для характеристики результативности внедрения цифровых инструментов в систему публичных закупок не является репрезентативным показателем, поскольку около 30% всей суммы экономии поглощается расходами на их обслуживание только со стороны заказчиков, а аналогичные издержки несут также поставщики.

Другая группа авторов предпринимает попытки разработать оригинальные системы оценки эффективности государственных закупок. К примеру, Ю.В. Золотухина (2020) разработала пять критериев (осуществимость, конкурентность, экономичность, отсутствие обоснованных жалоб, понятность документации для участников), по каждой закупке значение критерия может принимать значения 0 или 1 (т.е. построена бинарная модель). В итоге эффективность закупки оценивалась в интервале от 0 до 3, причем критерии осуществимости и отсутствия обоснованных жалоб являются более значимыми. Выборка сформирована по фактически опубликованным процедурам закупок, информация о которых размещена в открытом доступе в ЕИС города Москвы.

В то же время ряд ученых использует качественные методы для оценки изменений закупочных процедур (Purba et al., 2023; Фирсов, 2022; Шадрин и др., 2021 и др.). Так, К.А. Белокрылов и Е.Д. Стрельцова (2018) составили модель оценки эффективности государственных закупок на основе нечеткой логики с использованием качественных показателей со значениями «низкий», «средний», «высокий». В качестве примера приведена независимая переменная «начальная цена контракта». Т.Г. Дорошенко и соавторы (2022) оценили степень цифровизации закупочного процесса государственных и корпоративных организаций на восьми этапах осуществления закупки. В качестве ключевого критерия выделено наличие правовой обязанности осуществлять действия в электронной форме. Авторы пришли к выводу, что уровень электронизации закупок, осуществляемых посредством контрактной системы (закупки по 44-ФЗ) выше, чем корпоративных закупок (по 223-ФЗ). С.С. Цыганков (2018) сравнил эффективность электронного и открытого конкурсов по шести качественным критериям. Т.В. Крамин, Р.А. Григорьева и М.В. Крамина (2017) использовали бенчмаркетинг для оценки уровня цифровизации региональных закупочных систем в России.

Обзор показывает, что, несмотря на преобладание работ с использованием количественных методов, встречается крайне мало исследований динамики развития цифровых закупок за длительный (от семи лет) период.

Ретроспектива развития института цифровых публичных закупок в России

Формирование контрактной системы с 2014 г. направлено на радикальное обновление деятельности органов власти и местного самоуправления, закупочной политики других субъектов общественного сектора, достижение ее прозрачности и гласности, минимизацию злоупотреблений, прежде всего коррупции, в сфере публичных закупок (Гапоненко, 2022: 14).

К числу новаций контрактной системы относительно прежних формальных закупочных норм (94-ФЗ), по нашему мнению, следует отнести:

1. Регламентацию института планирования закупок посредством оценки и прогнозирования потребностей заказчика в необходимых товарах и услугах, идентификации целей соответствующих закупок, нормирования затрат, формирования планов-графиков на три года (ст. 16 44-ФЗ),

что допускает осуществление только ранее запланированных закупок, исключая приобретение предметов роскоши, других дорогостоящих товаров, работ и услуг.

2. Введение антидемпинговых мер, включая санкции в отношении заявок с необоснованно заниженными ценами (более 25% от цен, предложенных другими поставщиками, участвовавшими в закупке), в целях недопущения падения качества закупаемых товаров, работ и услуг. Примером применения подобных мер является установление обеспечения контракта в полтора раза больше, чем изначально было установлено заказчиком. Данные меры применяются к контрактам, цена которых превышает 15 млн руб. (ст. 37 44-ФЗ).

3. Введение с 2016 г. ЕИС и ее систематическая модернизация обеспечивают оперативный сбор и анализ информации обо всех этапах закупочного процесса, позволяют контролировать соблюдение законодательства, повышать прозрачность публичных закупок, снижать риск коррупции. В ЕИС содержатся планы-графики закупок, сведения о недобросовестных поставщиках, независимых гарантиях, контрактах, жалобах, сформированные в отдельные реестры, публикуются итоги проведенных мониторингов².

4. Ведение реестра независимых гарантий как формы обеспечения контракта. Необходимым требованием к их содержанию является наличие у финансовой организации, предоставившей данную услугу, государственной аккредитации. Такое условие продиктовано необходимостью минимизации вероятности получения поддельной независимой гарантии.

5. Нормирование в сфере государственных закупок: к приобретаемым посредством публичных закупок товарам и услугам устанавливаются определенные качественные требования, что позволяет снизить риск поставки некачественных товаров; проводится нормирование государственных и муниципальных затрат в целях контроля расходов бюджетов всех уровней.

6. Возможность привлечения экспертов в целях предоставления заказчикам и поставщикам профессиональной квалифицированной помощи, проведения оценки документации, если в этом есть необходимость.

7. Общественное обсуждение крупных закупок с начальной (максимальной) ценой контракта более 2 млрд руб. Результаты обсуждения автоматически представляются в ЕИС³. Это способствует развитию контрактной системы закупок, поскольку граждане, объединенные в общественные организации, активно участвуют в обсуждении крупных закупок согласно 44-ФЗ (ст. 20), осуществляют общественный контроль закупочных процедур в ЕИС, способствуя предупреждению нарушений и представляя информацию о них заказчикам, контрольным и надзорным органам.

Кроме того, в нормативную базу, регулирующую контрактную систему закупок, регулярно вносятся оптимизационные изменения. Так, успешно завершилась в 2019 г. электронизация закупочного процесса, в 2022 г. осуществлена оптимизация закупок (360-ФЗ⁴), которая сократила количество конкурентных электронных процедур до трех видов: электронный конкурс, электронный аукцион и запрос котировок в электронной форме.

В качестве современной цифровой платформы (экоплатформы) выступает ЕИС, решение о создании которой на базе портала zakupki.gov.ru было принято одновременно с вступлением в силу нового закона о контрактной системе 44-ФЗ в 2014 г. Однако с самого начала ЕИС создавалась для публичных и коммерческих учреждений со значительным участием государства в их капитале, поэтому в ней представлены статистические данные по двум базовым закупочным законам – 44-ФЗ и 223-ФЗ. В табл. 1 представлена динамика количества размещенных планов-графиков и планов закупок, извещений и заключенных контрактов/договоров с использованием ЕИС с 2014 по 2024 г.

Как показывают данные табл. 1, пик прироста пришелся на 2014–2017 гг., когда система только вводилась в действие, при этом темпы роста количества размещенных планов-закупок и заключенных договоров по 223-ФЗ были значительно выше, чем по 44-ФЗ, что связано с активным использованием государственными и муниципальными заказчиками портала zakupki.gov.

² Сводные аналитические отчеты по результатам мониторинга закупок. <https://zakupki.gov.ru/epz/legalacts/report/search/results.html> (дата обращения: 16.12.2024)

³ Например, карточка обязательного общественного обсуждения закупки № 202400160600. <https://zakupki.gov.ru/epz/oboz/public/topic/event-journal.html?topicNumber=202400160600> (дата обращения: 16.12.2024)

⁴ Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 02.07.2021 № 360-ФЗ (последняя редакция). https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_389219/ (дата обращения: 16.12.2024)

ру до 2014 г. Следует отметить, что в целом ЕИС стала полноценным цифровым инструментом: за 11 лет количество заключенных контрактов по 44-ФЗ выросло на 21%, а по 223-ФЗ – на 11320%.

Таблица 1

Динамика публичных закупок в ЕИС, 2014–2024 гг., ед.

Год	Планы-графики		Извещения		Контракты/договоры	
	44-ФЗ	223-ФЗ	44-ФЗ	223-ФЗ	44-ФЗ	223-ФЗ
2014	166 997	76	2 781 688	1 035 847	2 790 498	14 139
2015	185 938	504	3 072 329	1 225 822	3 327 770	992 713
2016	190 145	4 392	3 085 447	1 378 210	3 455 433	1 193 593
2017	201 207	27 868	3 160 705	1 274 842	3 540 410	1 150 653
2018	192 805	40 054	3 237 012	1 351 897	3 610 306	1 274 723
2019	185 867	42 094	2 960 349	1 299 351	3 645 984	1 525 517
2020	180 665	43 734	2 178 149	1 084 730	3 419 867	1 511 903
2021	177 788	51 210	2 360 574	1 105 603	3 333 108	1 689 064
2022	172 012	51 182	2 297 869	969 514	3 209 594	1 607 438
2023	173 094	49 036	2 422 361	922 443	3 341 473	1 591 534
2024	169 357	48 730	2 566 653	928 086	3 373 251	1 614 779

Источник: составлено авторами по: Статистика. Единая информационная система. <https://zakupki.gov.ru/> (дата обращения: 12.12.2024)

Анализ стоимостных показателей ЕИС показывает аналогичную динамику (табл. 2). Конечно, при сравнении по годам необходимо элиминировать инфляцию. В результате с ее учетом прирост стоимости заключенных контрактов по 44-ФЗ за 11 лет составил 1,23% (вместо 99%), а по 223-ФЗ – 104% (вместо 301%).

Таблица 2

Стоимость размещенных закупок в ЕИС в 2014–2024 гг., млрд руб.

Год	Планы-графики		Извещения		Контракты/договоры	
	44-ФЗ	223-ФЗ	44-ФЗ	223-ФЗ	44-ФЗ	223-ФЗ
2014	9 185,92	3,26	6 551,85	16 616,06	5 485,09	2 342,74
2015	12 574,15	197,69	7 074,59	20 973,08	5 521,27	18 528,91
2016	11 217,69	22 840,18	6 937,90	24 359,10	5 417,65	23 494,15
2017	10 841,90	26 235,34	7 506,67	25 885,23	6 367,95	19 738,64
2018	9 485,36	28 154,52	8 381,72	16 893,76	6 997,57	19 412,78
2019	11 133,99	19 160,39	9 806,30	14 014,59	8 428,86	21 714,84
2020	13 376,21	19 436,32	9 578,20	11 426,38	9 308,84	20 631,26
2021	14 306,23	27 529,06	10 560,97	18 225,93	9 948,48	22 978,15
2022	15 833,22	25 018,10	10 986,75	9 565,43	11 512,02	11 580,56
2023	15 772,47	14 348,07	10 646,51	7 715,25	10 199,86	10 557,94
2024	16 001,84	15 119,63	11 996,63	7 641,21	10 897,09	9 390,97

Источник: составлено авторами по: Статистика. Единая информационная система. <https://zakupki.gov.ru/> (дата обращения 12.12.2024)

Следовательно, существенных изменений стоимостных объемов размещенных контрактов и извещений за эти годы не произошло, поэтому необходим анализ иных показателей, характеризующих функционирование национальной системы публичных закупок. В России центральным органом, курирующим функционирование ЕИС, является Федеральное казначейство, при этом важную роль играет и Министерство финансов РФ, которое также осуществляет общее регули-

рование, мониторинг закупок, годовые результаты которого представлены в сводных аналитических отчетах⁵, в последние годы включающих данные по обоим базовым закупочным законам.

Так, на рис. 1 представлена динамика количества заказчиков по уровням власти, осуществляющим закупки по 44-ФЗ. За последние четыре года (с 2020 по 2023 г.) их общее количество уменьшилось на 7,1%, а федеральных заказчиков – на 22,5%. Это связано с введением санкций в 2022 г., когда значительная часть федеральных заказчиков была вынуждена уйти из ЕИС на закрытые площадки. Например, на АСТ-ГОЗ в 2022 г. зарегистрировалось 29 229 участников, а в 2023 г. – уже 38 850.

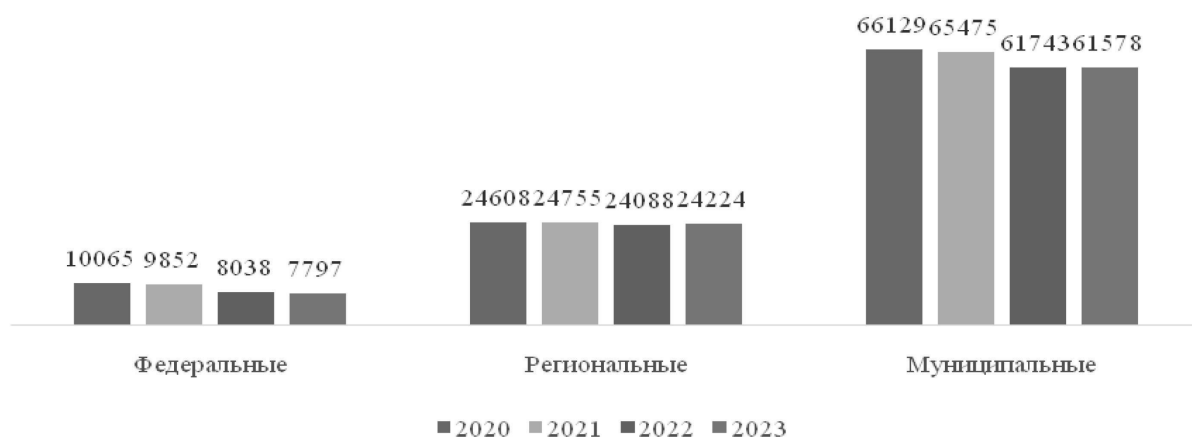


Рис. 1. Динамика количества заказчиков, осуществляющих закупки по 44-ФЗ, ед.

Источник: составлено авторами на основе материалов официального сайта Министерства финансов Российской Федерации. <https://minfin.gov.ru/> (дата обращения: 31.10.2024)

Динамика поставщиков является противоположной (рис. 2): за этот период количество участников выросло на 56%, при этом число участников – физических лиц увеличилось в два раза (на 98%), а юридических лиц – лишь на 39%. Также необходимо отметить значительную долю субъектов малого и среднего предпринимательства, хотя она и снизилась за четыре года с 83,04% в 2020 г. до 79,91% в 2023 г., при этом доля малых субъектов среди всех субъектов МСП составила в 2023 г. 78,77%.

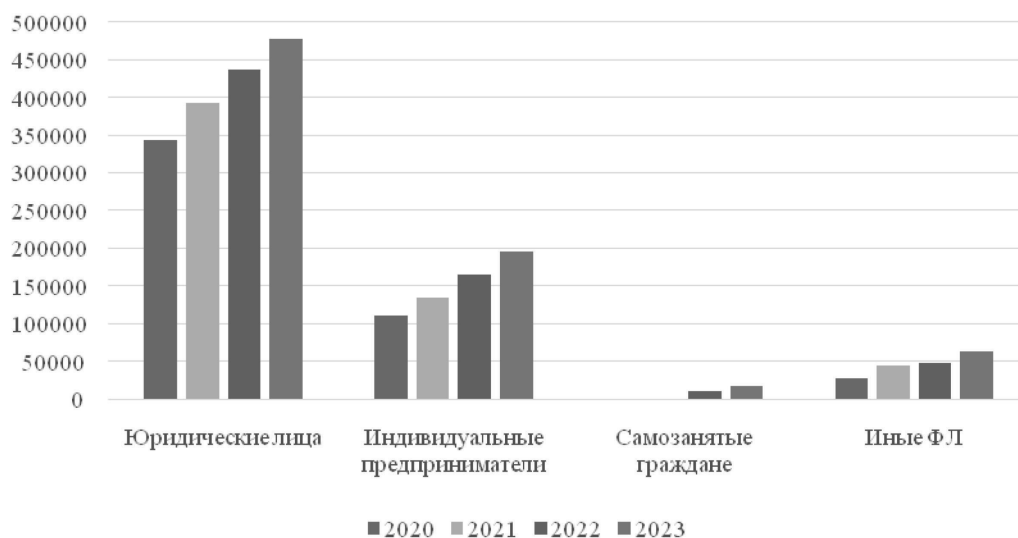


Рис. 2. Динамика количества поставщиков, зарегистрированных в ЕИС, ед.

Источник: составлено авторами на основе материалов официального сайта Министерства финансов РФ. <https://minfin.gov.ru/> (дата обращения: 31.10.2024)

⁵ Например, «Сводный аналитический отчет о результатах мониторинга закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц за 2023 г.». https://minfin.gov.ru/document?id_4=307313-svodnyi_analiticheskii_otchet_o_rezultatakh_monitoringa_zakupok_tovarov_rabot_uslug_dlya_obespecheniya_gosudarstvennykh_i_munitsipalnykh_nuzhd_a_takzhe_zakupok_tovarov_rabot_uslug_otdelnymi_vidami_yuridicheskikh lits_za_2023_g (дата обращения: 31.10.2024)

Далее нами проанализирована распространенность различных способов осуществления закупок. Так, до 2021 г. включительно были доступны следующие способы: электронный аукцион, запрос котировок в электронной форме, электронный конкурс, запрос предложений в электронной форме, закупки у единственного поставщика (ч. 12 ст. 93 44-ФЗ), конкурс с ограниченным участием в электронной форме, закрытый аукцион, закрытый конкурс, открытый конкурс, запрос котировок, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс в электронной форме (рис. 3). С 2022 г. были отменены конкурсы с ограниченным участием, двухэтапные конкурсы (как открытые, так и закрытые) и запросы предложений. Эти изменения представлены на рис. 3: объем запроса котировок в электронной форме значительно возрос именно после отмены вышеназванных способов, прирост их количества составил 125%, а доля в 2023 г. выросла до 15,06% против 4,5% в 2021 г. Также необходимо отметить падение доли электронных аукционов: если в 2020 г. их доля составляла 89,51%, то в 2023 г. – 79,85%.

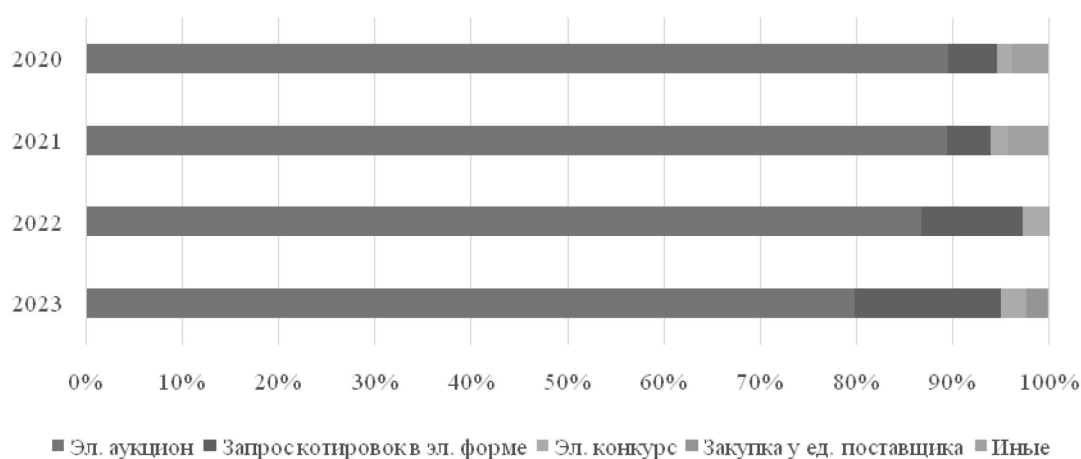


Рис. 3. Реструктуризация способов определения поставщиков 44-ФЗ

Источник: составлено авторами на основе материалов официального сайта Министерства финансов РФ. <https://minfin.gov.ru/> (дата обращения: 31.10.2024)

Анализ реструктуризации стоимостных объемов показывает, что количество запросов котировок в электронной форме выросло в 11,75 раза, но относительно других способов закупок доля запроса выросла с 0,2% в 2020 г. до 2,7% в 2023 г. С другой стороны, необходимо отметить, что в 2020–2023 гг. суммарная стоимость закупок была наибольшей у электронного аукциона, однако его доля снизилась на 18 п.п., до 58% в 2023 г., в то время как доля объема закупок путем электронного конкурса выросла на 27 п.п., до 38,1%. Прирост объемов закупок конкурсным способом в 2020–2023 гг. составил 277% с учетом инфляции (рис. 4).

При этом формируется негативный тренд превышения количества несостоявшихся закупок в 2020–2023 гг. над числом состоявшихся. Доля несостоявшихся закупок колеблется от 50,3% до 54,8% числа всех закупок, а наиболее распространенной причиной непроведения закупки является подача только одной заявки (70% случаев в 2023 г.). Это объясняет также высокую долю заключенных контрактов – от 70,2% до 74,8% в 2020–2023 гг. – в сравнении с долей несостоявшихся закупок.

Завершение анализа ЕИС в рамках 44-ФЗ предполагает оценку ее результативности с точки зрения экономии. Как показано на рис. 5, общая величина относительной экономии и ее размер по отдельным способам закупок снизились, что свидетельствует об адаптации участников ЕИС к цифровым инструментам и расширении масштабов их оппортунистического поведения, но это является объектом специального исследования.

Информационное сопровождение закупок, осуществляемых по 223-ФЗ, в ЕИС несколько ниже, отсутствуют данные даже по экономии средств. Заказчиками по данному закону являются организации, не являющиеся государственными, но имеющие долю государства в уставном

капитале, автономные учреждения, субъекты естественных монополий и прочие организации согласно п. 1 ч. 2 ст. 1 223-ФЗ, число которых на начало 2024 г. составило 26 256, уменьшившись на 1220 ед. за 2023 г. Спецификой закупок по 223-ФЗ является гораздо большее количество электронных площадок: если в рамках 44-ФЗ действует восемь отобранных площадок, то закупки по 223-ФЗ осуществляются на 72 площадках, в число которых входят восемь специализированных площадок закупок у субъектов малого и среднего предпринимательства.

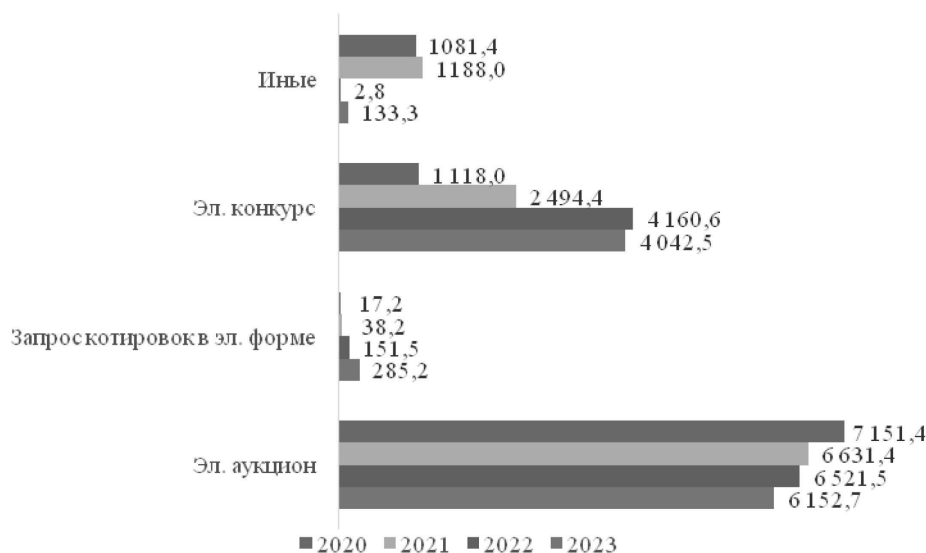


Рис. 4. Динамика стоимостных объемов в зависимости от способа определения поставщика, млрд руб.
 Источник: составлено авторами на основе материалов официального сайта Министерства финансов РФ. <https://minfin.gov.ru/> (дата обращения: 31.10.2024)

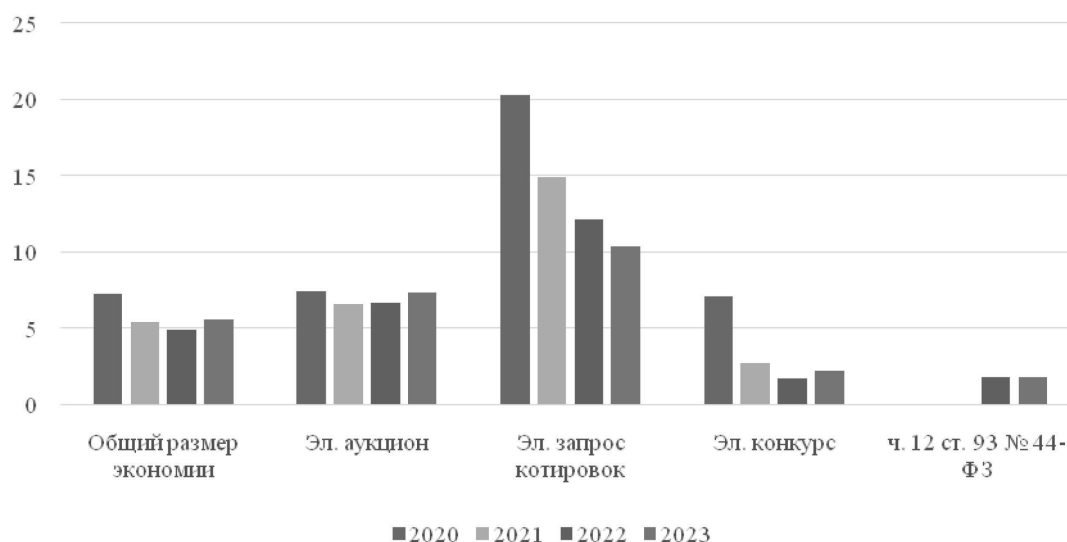


Рис. 5. Относительная экономия средств в зависимости от способа закупки по 44-ФЗ, %
 Источник: составлено авторами на основе материалов официального сайта Министерства финансов РФ. <https://minfin.gov.ru/> (дата обращения: 31.10.2024)

Кроме того, в рамках 223-ФЗ сохранилась возможность проведения закупок в неэлектронной форме (табл. 3). Среди конкурентных закупок доля неэлектронных форм незначительна: за 2020–2023 гг. она уменьшилась с 9,55% до 2,83%. В неконкурентных способах неэлектронные формы изначально были доминирующими (89,32% в 2020 г.), однако к 2023 г. их доля уменьшилась на 17,41 п.п.

Таблица 3

Количество закупок в 2020–2023 гг. в ЕИС по 223-ФЗ, ед.

Способ и форма закупки		Годы	2020	2021	2022	2023
Конкурентные способы	электронная форма		454 905	508 639	426 157	473 057
	неэлектронная форма		48 022	31 518	12 847	13 788
Неконкурентные способы	электронная форма		43 614	54 947	49 183	128 276
	неэлектронная форма		364 686	329 607	329 572	328 310
Всего			911 227	924 711	817 759	943 431

Источник: составлено авторами по материалам официального сайта Министерства финансов РФ. <https://minfin.gov.ru/> (дата обращения: 31.10.2024)

Заключение

Проведенный эмпирический анализ развития института цифровых публичных закупок в России позволяет сделать следующие выводы.

1. Единая информационная система, начавшая действовать с 2016 г., стала обязательным цифровым инструментом для всех заказчиков, кроме частных случаев, оговоренных в нормативных актах в условиях санкций. Дополняет ЕИС конкурентная среда электронных торговых площадок, однако уход заказчиков под санкциями в закрытый сегмент ухудшил ситуацию с прозрачностью контрактной системы.

2. С 2022 г. не наблюдается прирост числа заказчиков, работающих и по 44-ФЗ, и по 223-ФЗ, но число участников торгов систематически растет, прежде всего, за счет субъектов малого и среднего предпринимательства, что свидетельствует об активном использовании ими государственных преференций.

3. Анализ функционирования ЕИС в рамках 44-ФЗ позволил выделить ряд негативных трендов: рост числа закупок, осуществляемых посредством запроса котировок при их снижении в форме электронного аукциона; увеличение числа несостоявшихся закупок; снижение размера относительной экономии.

4. В процессе закупок по 223-ФЗ снижается число неэлектронных (бумажных) закупок, что свидетельствует о расширении применения цифровых инструментов закупочной системы.

В качестве мер, направленных на совершенствование контрактной системы посредством использования цифровых технологий для преодоления отрицательных эффектов санкционного давления, авторы считают необходимым внедрение технологий, которые обеспечивают автоматизацию некоторых рутинных операций заказчиков, сокращают или предотвращают число ошибок, связанных с человеческим фактором. К наиболее востребованным цифровым решениям следует отнести создание цифрового помощника, отвечающего на часто возникающие вопросы; разработку и внедрение модели, анализирующей и прогнозирующей поведение поставщиков – участников закупки; разработку платформы, которая с помощью технологий искусственного интеллекта проводит анализ торгов на предмет коррупционного риска. Целесообразным является необходимость увеличения бюджетных расходов для финансирования внедрения цифровых технологий, так как цифровизация является закономерным и необходимым этапом развития контрактной системы.

Литература / References

Авдашева С. (2020). Регламентированные закупки в России: как повысить стимулирующую роль расходов бюджетов и регулируемых компаний. *Госзаказ: управление, размещение, обеспечение* (60), 28–61. [Avdasheva, S. (2020). Regulated procurement in Russia: how to

- increase the incentive role of expenditures of budgets and regulated companies. *Goszakaz: Management, Placement, Provision* (60), 28–61 (in Russian)].
- Агапова Е.В., Беляева О.А. (2020). *Границы транспарентности публичных закупок*. М.: КноРус. [Agarova, E., Belyaeva, O. (2020). *Boundaries of Transparency in Public Procurement*. Moscow: KnoRus Publ. (in Russian)].
- Бакулина А.А., Карпова С.В. (2020). Цифровизация в сфере закупок: особенности и эффективность. *Проблемы современной экономики* (3), 35–39. [Bakulina, A., Karpova, S. (2020). Digitalization in procurement: Features and efficiency. *Problems of Modern Economy* (3), 35–39 (in Russian)].
- Белокрылов К.А., Белокрылова О.С. (2021). Общественный сектор: вызовы цифровизации и тенденции трансформации. *Научные труды Вольного экономического общества России* **230**(4), 447–453. [Belokrylov, K., Belokrylova, O. (2021). Public sector: Challenges of digitalization and transformation trends. *Scientific Proceedings of the Free Economic Society of Russia* **230**(4), 447–453 (in Russian)].
- Белокрылов К.А., Белокрылова О.С., Гущелюк Е.Ф. и др. (2016). *Механизмы снижения экономических и правовых рисков в системе закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд*. Ростов н/Д.: Фонд инноваций и экономических технологий «Содействие – XXI век». [Belokrylov, K., Belokrylova, O., Gutselyuk, E. et al. (2016). *Mechanisms for Reducing Economic and Legal Risks in the System of Procurement to Ensure State and Municipal Needs*. Rostov-na-Donu: Foundation for Innovations and Economic Technologies “Assistance – XXI Century” Publ. (in Russian)].
- Белокрылов К.А., Стрельцова Е.Д. (2018). Экономико-математическая модель в экспертной системе оценки качества государственных закупок на основе нечеткой логики. *Вестник Алтайской академии экономики и права* (8), 14–21. [Belokrylov, K., Streltsova, E. (2018). Economic and mathematical model in the expert system for assessing the quality of public procurement based on fuzzy logic. *Bulletin of the Altai Academy of Economics and Law* (8), 14–21 (in Russian)].
- Белокрылова О.С., Кишковская А.О. (2020). Опыт электронизации и перспективы цифровизации региональной системы публичных закупок в Ростовской области. *Региональная экономика и управление* (4), 1–19. [Belokrylova, O., Kishkovskaya, A. (2020). Experience of electronization and prospects of digitalization of the regional system of public procurement in Rostov region. *Regional Economics and Management* (4), 1–19 (in Russian)].
- Бижоев Б.М. (2019). Основы интеллектуальной контрактной системы в сфере государственных закупок. *Journal of Economic Regulation* **9**(1), 110–122. [Bijoev, B. (2019). Fundamentals of the intelligent contractual system in the sphere of public procurement. *Journal of Economic Regulation* **9**(1), 110–122 (in Russian)].
- Вертакова Ю.В., Борисова М.С., Борисов А.М. (2014). Оценка эффективности публичного управления в России на региональном уровне: проблема выбора индикаторов развития. *Известия Юго-Западного государственного университета* (4), 27–38. [Vertakova, Y., Borisova, M., Borisov, A. (2014). Estimating the effectiveness of public administration in Russia at the regional level: the problem of selecting development indicators. *Proceedings of the South-West State University = Izvestiya Yugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta* (4), 27–38 (in Russian)].
- Гапоненко В.Ф. (2022). Основы функционирования и правовое регулирование контрактной системы закупок для государственных и муниципальных нужд в России. *Академическая мысль* (1), 13–17. [Gaponenko, V. (2022). Fundamentals of functioning and legal regulation of the contractual system of procurement for state and municipal needs in Russia. *Academic Thought* (1), 13–17 (in Russian)].
- Дорошенко Т.Г., Суханова И.А., Ямщикова И.В. (2022). Электронный прокьюремент в России: цифровизация отдельных процессов. *Известия вузов. Инвестиции. Строительство. Недвижимость* **12**(2), 150–159. [Doroshenko, T., Sukhanova, I., Yamshchikova, I. (2022). Electronic procurements in Russia: Digitalisation of selected processes. *Izvestiya vuzov. Investitsii. Stroitelstvo. Nedvizhimost = Proceedings of Universities. Investment. Construction. Real Estate* **12**(2), 150–159 (in Russian)]. DOI: 10.21285/2227-2917-2022-2-150-159
- Золотухина Ю.В. (2020). Подход к оценке эффективности публичного управления в условиях цифровизации (на примере процессов государственных закупок для нужд образовательных

- организаций). *Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии* (4), 32–35. [Zolotukhina, Y. (2020). Approach to assessing the effectiveness of public management in the conditions of digitalization (on the example of public procurement processes for the needs of educational organizations). *Theory and Practice of Service: Economics, Social Sphere, Technology* (4), 32–35 (in Russian)].
- Крамин Т.В., Григорьев Р.А., Крамин М.В. (2017). К вопросу об оценке экономической эффективности госзакупок в России. *Актуальные проблемы экономики и права* 11(4), 96–114. [Kramin, T., Grigoriev, R., Kramin, M. (2017). To the issue of assessing the economic efficiency of public procurement in Russia. *Actual Problems of Economics and Law* 11(4), 96–114 (in Russian)].
- Краснова О.Н. (2021). Электронизация закупок в России: результаты внедрения и барьеры в развитии. *Legal Concept = Правовая парадигма* 20(4), 58–62. [Krasnova, O. (2021). Electronization of procurement in Russia: results of implementation and barriers to development. *Legal Concept = Legal Paradigm* 20(4), 58–62 (in Russian)].
- Малыхина Е.А. (2022). Трансформация правосубъектности заказчиков и участников государственных и муниципальных закупок в условиях цифровизации экономики. В кн.: Покачалова Е.В. (ред.) *Правосубъектность участников финансовых правоотношений и ее трансформация в условиях цифровой экономики*. Саратов: Саратовская государственная юридическая академия, с. 99–101. [Malykhina, E. (2022). Transformation of legal personality of customers and participants of state and municipal procurement in the conditions of digitalization of the economy. In: Pokachalova, E. (ed.) *Legal Personality of Participants of Financial Legal Relations and its Transformation in the Conditions of Digital Economy*. Saratov: Saratov State Law Academy, pp. 99–101 (in Russian)].
- Мельников В.В., Литвинцева Г.П. (2020). Как и почему растут издержки при госзакупках в РФ. *Всероссийский экономический журнал ЭКО* (3), 30–43. [Melnikov, V., Litvintseva, G. (2020). How and why the costs of government procurement in the Russian Federation are growing. *All-Russian economic journal ECO* (3), 30–43 (in Russian)].
- Плотникова Е.В., Ефремова М.О., Заборовская О.В. (2019). Комплексная оценка уровня цифровизации ведущих университетов Российской Федерации. *Вестник Алтайской академии экономики и права* (9-2), 98–108. [Plotnikova, E., Efremova, M., Zaborovskaya, O. (2019). Comprehensive assessment of the level of digitalization of leading universities of the Russian Federation. *Bulletin of the Altai Academy of Economics and Law* (9-2), 98–108 (in Russian)].
- Фирсов Е.И. (2022). Определение эффектов электронизации конкурентного рынка публичных закупок России. *Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии* (1), 49–54. [Firsov, E. (2022). Determination of the effects of electronization of the competitive market of public procurement in Russia. *Competitiveness in the Global World: Economics, Science, Technology* (1), 49–54 (in Russian)].
- Фролов И.Э., Борисов В.Н., Ганичев Н.А. (2023). Потенциал реализации политики развивающего импортозамещения в промышленности в рамках бюджетных ограничений 2023–2025 гг. *Проблемы прогнозирования* (6), 166–179. [Frolov, I., Borisov, V., Ganichev, N. (2023). Potential of realization of the policy of developmental import substitution in industry within the budget constraints of 2023–2025. *Problems of Forecasting* (6), 166–179 (in Russian)].
- Цыганков С.С. (2018). Электронизация контрактной системы в сфере закупок с 1 июля 2018 г.: компаративистский анализ электронного и открытого конкурсов. *Экономика: вчера, сегодня, завтра* (5А), 191–197. [Tsygankov, S. (2018). Electronization of the contractual system in the field of procurement from July 1, 2018: Comparativist analysis of electronic and open tenders. *Economics: Yesterday, Today, Tomorrow* (5A), 191–197 (in Russian)].
- Шадрина Е.В., Виноградов Д.В., Кашин Д.В. (2021). Отражение экологических приоритетов государства в закупочной деятельности государственных организаций. *Вопросы государственного и муниципального управления* (2), 34–60. [Shadrina, E., Vinogradov, D., Kashin, D. (2021). Reflection of environmental priorities of the state in the procurement activities of public organizations. *Voprosy Gosudarstvennogo i Munitsialnogo Upravleniya* (2), 34–60 (in Russian)].

- Шувалов С.С. (2020). Организация публичных закупок в интересах цифровизации системы государственного управления: проблемы и решения. *Менеджмент и бизнес-администрирование* (3), 51–62. [Shuvalov, S. (2020). Organization of public procurement for the digitalization of public administration: problems and solutions. *Management and Business Administration* (3), 51–62 (in Russian)].
- Arrowsmith, S. (2020). *Transforming Public Procurement Law after Brexit: Early Reflections on the Government's Green Paper*. SSRN Working Paper № 3749359. <https://ssrn.com/abstract=3749359>
- Bergh, D., Ketchen, D., Orlandi, I., Heugens, P., Boyd, B. (2019). Information asymmetry in management research: Past accomplishments and future opportunities. *Journal of Management* (1), 122–158.
- Branscomb, L., Keller, J., Florida, R. (2014). *Challenges to Technology Policy in a Changing World Economy. Investing in Innovation: Creating a Research and Innovation Policy That Works*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Dahlman, C., Mealy, S., Wermelinger, M. (2016). Harnessing the digital economy for developing countries. *OECD Development Centre Working Papers* (334), 80 p.
- De Coninck, B., Viaene, S., Leysen, J., van der Auwera, C. (2017). *Barometer Innovative Public Procurement in Belgium*. Brussels: The Business School of Ghent University and Ku Leuven.
- Piga, G., Tátrai, T. (2022). Fazekas and Saussier in public procurement. In: *Law and Economics of Public Procurement Reforms*. London: Routledge.
- Purba, H., Parani, R., Indrawati, R., Rinaldo, E. (2023). The communication strategy of the government procurement of goods and services agency (LKPP) in socializing the use of e-catalogue to promote the transparency. *Sosiohumaniora: Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial dan Humaniora* 9(1), 40–58.