

УДК 347.4

***ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОСТАВОК ДЛЯ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД: ЭТАПЫ И РИСКИ***

Лунева В.В.¹

студент,

*Белгородский государственный национальный исследовательский университет,
Белгород, Россия*

Аннотация: В данной статье рассматривается законодательство, регулирующее государственные закупки в России. Исследование направлено на выявление проблемных зон в процессе закупок и предложение путей улучшения контрактной системы. Анализ законов и данных Федерального казначейства за 2025 год показал, что наиболее критическими этапами являются планирование закупок (определение начальной цены), выполнение контракта (приемка работ) и применение санкций. Автор заключает, что для повышения эффективности необходимо сместить фокус с формального соблюдения правил на реальные результаты, согласовать законы о контроле со стороны общества и повысить ответственность должностных лиц.

Ключевые слова: государственные закупки, контрактная система, правовые риски, казначейский контроль, поставки для государственных нужд, этапы закупок.

***LEGAL REGULATION OF SUPPLY FOR STATE NEEDS: STAGES AND
RISKS***

Luneva V. V.²

Student,

¹ Научный руководитель: Федорященко Алексей Сергеевич, к.ю.н., доцент кафедры трудового и предпринимательского права, Белгородский государственный национальный исследовательский университет, Белгород, Россия

² Scientific supervisor: Fedoryashchenko Aleksey Sergeevich, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of Labor and Entrepreneurial Law, Belgorod State National Research University, Belgorod, Russia

*Belgorod State National Research University,
Belgorod, Russia*

Abstract: This article examines the legislation regulating public procurement in Russia. The study aims to identify problem areas in the procurement process and propose ways to improve the contract system. An analysis of laws and Federal Treasury data for 2025 revealed that the most critical stages are procurement planning (setting the initial price), contract execution (acceptance of work), and the application of sanctions. The authors conclude that to improve efficiency, it is necessary to shift the focus from formal compliance to actual results, harmonize laws on public oversight, and increase the accountability of officials.

Keywords: public procurement, contract system, legal risks, treasury control, procurement for government needs, procurement stages.

Государственные и муниципальные закупки – это ключевая часть управления государственными финансами. Большие объемы бюджетных средств распределяются через контрактную систему, что закономерно привлекает повышенное внимание законодателей и контрольных органов к правовому регулированию этой области.

Правовую основу государственных закупок в Российской Федерации составляет Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ), а также Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон № 223-ФЗ). При этом, как справедливо отмечает Я.В. Голомидов, «публичные закупки в юридической науке характеризуются как комплексный институт в системе российского права,

отношения которых урегулированы нормами нескольких отраслей» [5], включая административное, гражданское и финансовое право.

Несмотря на многолетнюю эволюцию законодательства о закупках, практика правоприменения свидетельствует о сохранении значительного числа системных проблем. Обобщение результатов контрольной деятельности Федерального казначейства за первое полугодие 2025 года показывает, что закупки остаются одной из наиболее уязвимых зон как у главных распорядителей средств федерального бюджета, так и в субъектах Российской Федерации [7]. Частые нарушения в закупках указывают на проблемы не столько в законах, сколько в их применении и управлении процессом.

Основой системы регулирования государственных закупок является надзор со стороны уполномоченных органов. Согласно Федеральному закону № 44-ФЗ, контроль в этой сфере осуществляют Федеральная антимонопольная служба, Федеральное казначейство и органы внутреннего финансового контроля. При этом ФАС России и ее региональные подразделения играют ведущую роль в этом процессе.

ФАС России является центральным звеном контроля. Закон № 44-ФЗ наделяет ФАС России значительными полномочиями. Служба проводит как регулярные, так и внеплановые проверки закупочной деятельности, реагируя на сообщения о нарушениях. Кроме того, ФАС рассматривает жалобы участников закупок, ведет реестр недобросовестных поставщиков и применяет административные санкции. В случае закупок для федеральных нужд, только ФАС России имеет право проводить плановые и внеплановые проверки. Антимонопольный орган также контролирует закупки по Закону № 223-ФЗ, включая рассмотрение жалоб на нарушения антимонопольного законодательства.

Легальное определение поставки для государственных нужд содержится в статье 525 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которой государственным или муниципальным контрактом признается договор,

заключенный государственным или муниципальным заказчиком от имени публично-правового образования в целях обеспечения государственных или муниципальных нужд [1]. Указанная норма отсылает к специальному законодательству о закупках, образуя сложную структуру правового регулирования.

В теоретическом плане закупочная деятельность может быть рассмотрена через призму нескольких правовых отраслей:

1. Административно-правовая: устанавливает требования к организации и проведению закупочных процедур, а также предусматривает административную ответственность за их несоблюдение.

2. Гражданско-правовая: регулирует отношения, возникающие из контрактов, заключаемых по итогам закупочных процедур.

3. Финансово-правовая: охватывает контроль за эффективностью расходования финансовых средств заказчиков [5].

Особое внимание следует уделить разграничению сфер действия Закона № 44-ФЗ и Закона № 223-ФЗ. По умолчанию, бюджетные учреждения следуют Закону № 44-ФЗ. Исключение предусмотрено частью 2 статьи 15 Закона № 44-ФЗ, в соответствии с которой, при наличии утвержденного положения о закупке, учреждение имеет право проводить закупки за счет средств от приносящей доход деятельности в соответствии с Законом № 223-ФЗ [9]. Ключевой момент: если в закупке используются бюджетные средства, даже частично, применение Закона № 223-ФЗ исключено [7; 9].

Система государственных закупок состоит из ряда последовательных шагов: планирование, обоснование начальной (максимальной) цены контракта (НМЦК), осуществление закупочных процедур, заключение и исполнение контракта, приемка результатов, применение мер ответственности. Каждый из перечисленных этапов сопряжен с характерными правовыми рисками. На стадии планирования ключевой проблемой является формальное обоснование НМЦК. Статистика Федерального казначейства показывает, что в 8% проверенных

случаев федеральные заказчики при расчете НМЦК опирались на ценовые данные, которые не учитывали существенные различия в коммерческих и финансовых условиях или относились к неидентичным позициям [7]. Это означает, что заказчики формально проводят анализ рынка, игнорируя проверку сопоставимости условий, что в итоге может привести к искажению цены контракта – как к ее завышению, так и к занижению.

Ситуация усугубляется тем, что действующее законодательство не устанавливает четких критериев для оценки сопоставимости коммерческих условий, предоставляя заказчикам значительную свободу действий. Такая правовая неопределенность, по всей видимости, носит системный характер: избыточные административные барьеры сосуществуют с возможностью формального, зачастую поверхностного, выполнения законодательных требований, что в равной степени подрывает эффективность контрактной системы.

Наибольшее количество нарушений в сфере государственных закупок приходится на стадию исполнения контрактов. Согласно данным казначейского контроля, в 8% случаев федеральные заказчики оплачивали товары, работы или услуги, которые не соответствовали условиям договора или вовсе не были поставлены/оказаны. В регионах этот показатель еще выше – 10%. Типичная проблема – оплата услуг по сопровождению информационных систем без фактического подтверждения их предоставления. Это напрямую противоречит принципам эффективности и результативности использования бюджетных средств, что привлекает пристальное внимание контрольных органов. Кроме того, в 21% случаев региональные заказчики не применяли положенные штрафы к поставщикам, а в 18% случаев были выявлены нарушения сроков и порядка оплаты. Задержки платежей у федеральных заказчиков достигали 284 рабочих дней, а у региональных – 472 календарных дней, что свидетельствует о системных проблемах в управлении контрактами и бюджетными обязательствами, а не о случайных сбоях [7].

Частые нарушения связаны с тем, что заказчики не применяют предусмотренные законом меры ответственности. По результатам 26% проверок федеральных заказчиков было установлено, что требования о взыскании штрафов и пеней за нарушение условий контрактов не предъявлялись вовсе, несмотря на четкие предписания статей 34 и 94 Закона № 44-ФЗ [7]. Минфин России в своем разъяснении от 15 июля 2024 г. № 24-06-09/65733 подтвердил, что данные нормы закона имеют прямое действие и должны применяться вне зависимости от договорных условий [4].

В то же время, судебная практика показывает, что суды не имеют права уменьшать размер неустойки лишь на основании того, что должником выступает бюджетное учреждение. Арбитражный суд Московского округа в постановлении от 3 апреля 2026 г. № Ф05-1975/2026 уточнил, что для применения статьи 333 ГК РФ требуется доказать несоразмерность санкции и наличие исключительных обстоятельств, при этом формальное упоминание "публичного интереса" не является достаточным основанием [8].

Особого внимания требует вопрос правильного выбора применимого законодательства при проведении закупок бюджетными учреждениями. В правовой литературе указывается, что учреждения имеют право осуществлять закупки за счет доходов от приносящей прибыль деятельности в соответствии с Законом № 223-ФЗ, однако решение о применении данного правового режима принимается до начала календарного года и не подлежит изменению в течение года. Основная опасность заключается в неверной квалификации источника финансирования. Если закупка финансируется хотя бы частично из бюджетных средств, обязательно применение Закона № 44-ФЗ. Несоблюдение этого требования может привести к признанию контракта недействительным и привлечению должностных лиц к административной ответственности [9].

Изучение судебной практики 2025–2026 годов подтверждает актуальность споров, связанных с выбором законодательства. В частности, суды считают неправомерным включение в положения о закупке условий, позволяющих

заказчику самостоятельно принимать решение о заключении договора с единственным участником, рассматривая это как нарушение принципа равенства сторон.

Одним из способов снижения правовых рисков является общественный контроль. Как справедливо замечает К.Д. Лоцилин, в данной сфере он практически ограничен и малоэффективен, а действующее законодательство не согласовано с общими нормами об общественном контроле. Автор предлагает включить общественный контроль в сферу публичного финансового контроля, а также ввести институт социального наблюдателя (аналогично опыту Мексики), которому будет предоставлен доступ ко всем материалам закупки [6].

Прозрачность закупочных процедур, обеспечиваемая Единой информационной системой, создает условия для эффективного общественного контроля, однако наличие информации само по себе не гарантирует ее активного использования. Необходимо гармонизировать законодательство и развивать институциональные механизмы, обеспечивающие реальное участие гражданского общества в контроле за государственными расходами.

Проведенный анализ позволяет сформулировать следующие направления совершенствования правового регулирования поставок для государственных нужд.

1. Сдвиг от формальности к результативности в управлении закупками.

Первоочередной задачей является постепенное смещение акцента с простого следования установленным правилам на достижение реальных результатов в рамках контрактной системы. Специалисты отмечают, что главная опасность для заказчиков сегодня заключается не в единичных просчетах, а в систематическом повторении одних и тех же ошибок. Это касается таких критически важных этапов, как определение начальной максимальной цены контракта (НМЦК), приемка товаров, работ и услуг, начисление штрафных санкций и соблюдение сроков оплаты. Примечательно, что большинство этих

нарушений затрагивают основополагающие обязанности, которые либо вовсе игнорируются, либо выполняются лишь для галочки.

2. Гармонизация законодательства и расширение общественного контроля.

Необходимо уделить внимание согласованию законов, регулирующих общественный контроль, с законодательством о закупках. Также стоит рассмотреть возможность расширения механизмов вовлечения общественности, например, путем привлечения социальных наблюдателей.

3. Повышение персональной ответственности за системные нарушения.

Целесообразно усилить личную ответственность должностных лиц за регулярное совершение нарушений. Повторяющиеся ошибки рассматриваются контролирующими органами как признак фундаментальных проблем в работе заказчика. Это может повлечь за собой не только административные, но и дисциплинарные санкции.

4. Цифровизация как инструмент, но не замена анализа.

Дальнейшее развитие цифровых технологий в контрактной системе, способствующих автоматизации проверочных процедур, является оправданным шагом. Однако важно, чтобы внедрение информационных систем не заменяло собой глубокий анализ эффективности использования бюджетных средств.

Внедрение указанных мероприятий поспособствует улучшению эффективности контрактной системы, уменьшению правовых рисков для заказчиков и обеспечению целесообразного использования бюджетных средств.

Библиографический список

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 N 14-ФЗ : ред. от 24.06.2025 № 178-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 5. – Ст. 410.

2. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [Электронный ресурс] : федерал. закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ : ред. от 28.12.2025 № 507-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 14. – Ст. 1652.

3. О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц [Электронный ресурс] : федерал. закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ : ред. от 08.08.2024 № 318-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 30. – Ст. 4571.

4. Письмо Минфина России от 15.07.2024 № 24-06-09/65733 «О применении мер ответственности в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения поставщиком обязательств, предусмотренных контрактом» [Электронный ресурс] // ГАРАНТ : справочно-правовая система. – Режим доступа: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/409329509/> (дата обращения: 16.04.2026).

5. Голомидов, Я. В. Место публичных закупок в финансовом праве / Я. В. Голомидов // Юридические исследования. – 2025. – № 12. – С. 32-45.

6. Лоцилин, К. Д. Об особенностях организации общественного контроля государственных закупок в РФ / К. Д. Лоцилин // Административное и муниципальное право. – 2026. – № 1. – С. 1-11.

7. Казначейский контроль усиливает фокус на закупки: типовые нарушения и сигналы заказчикам [Электронный ресурс] // Гражданский контроль государственных закупок : сайт. – Режим доступа: <https://gkgz.ru/kaznachejskij-kontrol-usilivaet-fokus-na-zakupki-tipovye-narusheniya-i-signal-y-zakazchikam/> (дата обращения: 16.04.2026).

8. Обзор закупочного законодательства с 06.04.2026 по 12.04.2026 [Электронный ресурс] // Гражданский контроль государственных закупок : сайт. – Режим доступа: <https://gkgz.ru/svezhij-obzor-zakupochного-zakonodatelstva-s-06-04-2026-po-12-04-2026/> (дата обращения: 16.04.2026).

9. Энциклопедия решений. Разграничение сфер действия законов о закупках бюджетным учреждением [Электронный ресурс] // ГАРАНТ : справочно-правовая система. – Режим доступа: <https://base.garant.ru/58079521/> (дата обращения: 16.04.2026).