

ИСТОРИЯ ФОРМИРОВАНИЯ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Аннотация: в статье исследуется специфики правового регулирования закупочного процесса в Российской Федерации, рассматриваются вопросы становления и совершенствования законодательных актов, связанных со сферой государственного заказа.

Ключевые слова: государственный заказ, государственный контракт, конкурсы, коррупция, антимонопольные требования.

Abstract: The article deals with the specifics of the legal regulation of the procurement process in the Russian Federation. The issues of the establishment and improvement of legislation related to the sphere of the state order are under consideration.

Keywords: state order, government contract, tenders, corruption, antitrust requirements.

Анализ этапов развития нормативных актов системы государственного заказа является неотъемлемой частью исследования специфики правового регулирования закупочного процесса. Данный подход позволяет учитывать национальные особенности на протяжении всей истории формирования законодательства для их дальнейшего применения в законотворческом процессе.

Как отмечает известный российский историк Е. Ю. Гончаров в своей работе «История торгов в России», отдельные положения, связанные с размещением заказов для государственных нужд, можно обнаружить уже в массиве документов XIV века, например, в Переяславской летописи 1346 г. [1]

Однако основы существующих современных положений об осуществлении поставок товаров с целью предоставления их государственным структурам в нашей стране были заложены только в XVII веке. К числу первых правовых законодательных актов, которые способны осуществить регулирование производимых государственных закупок, можно отнести Указ царя Алексея Михайловича от 7 июля 1654 года о подрядной цене на обеспечение доставки в город Смоленск сухарей и муки. За определенный объем доставляемого груза (измеряемого возами, кулями и прочими мерами) назначалась конкретная розничная цена. В данном документе уже можно выделить основные элементы государственного заказа: публичность, объявленные заранее условия, поиск исполнителей.

Системный характер нормативное регулирование правоотношений, связанных с заключением государственных контрактов в России, приобрело в период правления Петра I. Прежде всего это было связано с проводимым реформированием общественно-политической и экономической жизни

государства. В это время полностью меняется облик страны: Петр проводит реформы во многих областях, расширяет территорию страны и не прекращает военных действий. В основном именно из-за непрекращающихся войн документы первой четверти XVIII века, в той или иной степени связанные с государственным заказом, посвящены нуждам армии и флота.

В июне 1721 года было принято решение утвердить Сенатский Указ об осуществлении борьбы с ненастоящими ценами и коррупцией в деле подрядов и каких-либо поставок. С лиц, получивших за свои подряды слишком высокие цены и тем самым нанесших значительные убытки казне (если их вина была доказана), требовали «передаточные деньги» (т.е. переплаченные) и штраф. В следующем году был принят «Регламент Адмиралтейства и Верфи», пункт 15 которого назывался «Каким образом подрядчиков сыскивать и с ними договариваться».

Проводя аналогию с современным законодательством, с определенной долей условности можно сказать, что по своей сути одна из норм, приведенных в данном Регламенте, близка к процедуре закупки путем проведения конкурса, когда определение победителя происходит не только по предложенной им цене, но и по иным критериям.

Таким образом, оценивая Регламент 1722 г., можно сказать, что раздел этого документа, посвященный государственным закупкам для нужд флота, имел достаточно прогрессивные для своего времени механизмы определения подрядчиков и поставщиков.

Следующим законодательным актом, связанным со сферой государственных закупок, является Регламент Коммерц-Коллегии 1732 г., принятый уже в годы правления Анны Иоанновны [2]. Данный документ достаточно детально регулировал порядок публикации информации о торгах, рассмотрения поступивших предложений и выявления среди них победителя.

Указ 1815 г. «Об отдаче по всем местам, торги производящим, подрядов в разные руки по частям» рекомендовал заказчикам наиболее крупные заказы разделять по частям. Проводя аналогию с современным законодательством, можно сказать, что Указ 1815 г. позволял заказчикам разделять заказ на лоты.

Следующим актом, связанным со сферой государственного заказа, можно считать «Лист для торга» 1830 г. Как отмечают исследователи, данный акт в своей основе регулировал закупки на «местном» уровне, в частности, он наделял земства правом проводить самостоятельные торги по некоторым видам повинностей.

«Положение об обязательствах, заключаемых по подрядам и поставкам», подписанное Николаем I в 1830 г., предусматривало дополнительные меры по обеспечению равенства участников, к торгам допускались инородцы, иноверцы и так далее. Были приняты меры по обеспечению экономичности торгов, по снижению затрат на их проведение, по применению новых форм, включая торги с ограниченной конкуренцией. Уровень открытости торгов и информированности всех участников стал достаточно высоким. Это был основополагающий акт того времени.

Также в период правления Николая I в 1845 г. было принято «Уложение о наказаниях уголовных и исправительных» - прообраз уголовного кодекса. В этом акте содержались специальные положения, предусматривавшие наказания за должностные преступления государственных служащих в сфере государственных закупок, например, за участие госслужащих в казенных подрядах «через жен, детей и других подставных лиц», за «преждевременное вскрытие запечатанных объявлений», за «склонение» некоторых претендентов не участвовать в торгах.

В дальнейшем на свет появился ряд законодательных актов, так или иначе связанных со сферой государственного заказа, но наибольшего внимания из них заслуживает изданное в 1900 г. Положение о подрядах и поставках. В данном документе уже четко выделяется несколько способов закупки:

1) изустные торги (победителем признавался участник, предложивший наименьшую цену – по своей сути, аукцион. В публикуемых приглашениях к торгам через запечатанные объявления указывались день и час, с которого принимались пакеты с предложениями, и начинались торги. Казенная цена устанавливалась по заранее составленным сметам, с учетом сведений о ценах в местностях, где предполагалось выполнение госзаказа. Казенная цена представлялась на торги в запечатанном пакете. Если полученные заявки удовлетворяли казенной цене, этот конверт уничтожался невскрытым. Если всем претендентам отказывали в подряде, казенная цена предавалась огласке);

2) торги посредством запечатанных объявлений (торги по запечатанным объявлениям приводили к более успешным результатам, так как цена на торгах не являлась определяющим фактором);

3) смешанные торги (отличались от изустных торгов тем, что сначала принимали устные заявления, затем вскрывали конверты с заявками. Не имея достаточно времени на обдумывание, участники выкрикивали, как правило, заниженные цены. Получив заказ, они были вынуждены выполнять его с отступлениями от требований).

Как отмечал Г. Ф. Шершеневич, нормы указанного Положения в большинстве своем имели «характер инструкции административным учреждениям, а не норм права» [3].

После государственного переворота 1917 года процесс формирования отечественного законодательства о государственных закупках был повернут вспять. Декретом СНК от 21.01.1919 «О заготовке продовольственных продуктов» был установлен прямой запрет на заготовку и провоз продуктов любым организациям, кроме государственных органов продовольствия и их контрагентов. На основании разверстки, установленной Наркомпродом, до производителей доводились твердые задания по поставке продовольствия государству, вводились сроки поставок и твердые цены на поставляемое продовольствие.

На протяжении 1918-1930 годов (за исключением нэпа) закупки сельскохозяйственной продукции в государственные продовольственные фонды носили административно-командный характер, а не договорной. К

тому же постоянная смена государством организационно-правовых форм закупок сельскохозяйственной продукции (продразверстка, продналог, контрактация) никак не способствовала стабильности и эффективности правоотношений в этой стратегически важной для любого государства сфере.

В последующий советский период государственный заказ связывался только с обеспечением важных функций государства, поэтому вместо института государственного заказа действовала колоссальная система Госснаба, которая распределяла все, что производили в стране или ввозили в СССР. Централизованная экономика прибегала к таким инструментам в целях закупки особо важной продукции, обеспечения производства этой продукции ресурсами, поставки готовой продукции по установленной цене, создания заинтересованности исполнителей.

Новый уровень правового регулирования гражданско-правовых отношений, в центре которых были товары народного потребления и продукция производственно-технического назначения, был достигнут в последние два десятилетия коммунистического режима. В этот период были апробированы новые положения о поставках, которые содержали нормативную совокупность дозволений и запретов, характерных публично-правовому урегулированию.

Возврат к рыночной модели экономики, обеспечение свободы предпринимательской деятельности обусловили потребность в специальных нормах о поставках для государственных нужд. Применявшиеся с 1992 г. на территории России Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик возродили практику регулирования поставки товаров для государственных нужд с помощью специального законодательства, а именно действовал Закон от 28 мая 1992 года «О поставках продукции и товаров для государственных нужд».

До вступления в действие части второй ГК РФ отношения по государственным закупкам регулировались преимущественно Федеральным законом от 13 декабря 1994 года № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд».

Все законы, принятые в 1992-1994 году, будучи небольшими по содержанию, не устанавливали четкой процедуры размещения заказов, в связи с чем заложенные в них идеи не находили должной реализации на практике.

В 1997 году была проведена первая реформа системы государственных закупок, которая стартовала изданием Указа Президента РФ от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд».

Закон от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» был призван регулировать отношения, возникающие между организатором конкурса и поставщиками в процессе проведения конкурса на размещение заказов для государственных нужд.

Второй этап реформы связан с принятием в июле 2005 года Государственной Думой Федерального закона № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Ключевыми идеями данного закона о государственных закупках стали:

- создание условий для конкуренции - свободный доступ в систему для новых участников;
- обеспечение прозрачности закупок;
- борьба с коррупцией;
- очень низкие стоимостные пороги для использования обязательных конкурентных процедур;
- запрет на использование квалификационных критериев и учет деловой репутации при отборе поставщиков;
- все заказчики обязаны использовать единый формат представления данных и размещать подробную информацию о торгах на Общероссийском официальном сайте www.zakupki.gov.ru.

Закон определил единый порядок размещения заказов для государственных и муниципальных нужд и позволил привести к единым принципам и правилам ранее разобщенные системы закупок, функционирующие на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

В 2011 году на смену Закону № 94-ФЗ была предложена федеральная контрактная система. В конце октября – начале ноября 2011 года в Правительство Российской Федерации был представлен проект федерального закона, предусматривающий помимо прочего полную отмену Закона № 94-ФЗ. Однако предложенная федеральная контрактная система вызвала большой объем критики и замечаний, в том числе от Министерства финансов Российской Федерации. Руководство Федеральной антимонопольной службы России в свою очередь предложило свой вариант реформирования системы закупок, основанный на сохранении Закона № 94-ФЗ. Промежуточным итогом этих споров стало принятие в декабре 2011 года Правительством Российской Федерации решения о возвращении проекта данного федерального закона на доработку. В результате конструктивного диалога между заинтересованными сторонами и рассмотрения проекта федерального закона о контрактной системе Государственной Думой в трех чтениях 27 марта 2013 года закон был одобрен Советом Федерации Российской Федерации, а 5 апреля 2013 года его подписал Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин. Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» вступил в силу с 1 января 2014 года.

В процессе изучения истории формирования российского законодательства в сфере государственных закупок нами был составлен перечень нормативных документов, представленный в таблице 1.

Таблица 1

Нормативное регулирование государственных закупок

№	Нормативный акт	Характеристика
1.	Указ Президента РФ от 15.10.1991 «О хозяйственных связях и поставках продукции и товаров в 1992 г.» Постановление Правительства от 23.10.1991 № 558 «Об организации материально-технического обеспечения народного хозяйства России в 1992 г.»	Упразднено централизованное материально-техническое снабжение, обязательный государственный заказ, принудительное формирование хозяйственных связей.
2.	Закон РФ от 28.05.1992 № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд»	Законодательно определены основные правила взаимоотношений контрагентов по поставкам материальных ресурсов для государственных нужд. Провозглашена идея конкурсного размещения госзаказа.
3.	Постановление Правительства РФ от 27.08.1992 № 638 «Об организации работ по реализации Закона "О поставках продукции для государственных нужд"»	Введено понятие «государственный контракт».
4.	Закон РФ от 13.12.1994 № 60-ФЗ «О поставках продукции для государственных федеральных нужд»	Впервые дано определение федеральных государственных нужд и источников их финансирования. Ограничен круг государственных заказчиков. Подтверждена рекомендация государственным заказчикам проводить размещение заказов на конкурсной основе.
5.	Закон РФ от 2.12.1994 № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд»	Содержит ряд положений, затрудняющих проведение конкурсов на закупку сельскохозяйственной продукции.
6.	Закон РФ от 29.12.1994 № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве»	Не противоречит базовому Закону № 60-ФЗ.
7.	Закон РФ от 27.12.1995 № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе»	Отличается от базового закона учетом специфики оборонного заказа.
8.	Федеральный закон от 14.06.1995 № 88-ФЗ «О государственной поддержке малого предпринимательства в РФ»	Государственные заказчики обязаны размещать у субъектов малого предпринимательства не менее 15 процентов от общего объема закупок по приоритетным видам продукции.
9.	Постановление Правительства РФ от 23.04.1996 № 523 «Об участии субъектов малого предпринимательства в производстве и поставке продукции и товаров для федеральных государственных нужд»	Органам исполнительной власти субъектов рекомендовано вести учет субъектов малого предпринимательства, производственные возможности которых позволяют участвовать на конкурсной основе в поставке продукции.
10.	Указ Президента РФ от 08.04.1997 № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при	Установлена обязательность конкурсного размещения заказов на закупку продукции для государственных нужд за счет средств

	организации и закупке продукции для государственных нужд».	федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации и внебюджетных фондов.
11.	Постановление Правительства РФ от 25.08.1997 № 1062 «Об утверждении положения о звании "Поставщик продукции для государственных нужд России"» Приказ МЭ РФ от 15.12.1997 № 72 «Об организации в МЭ России работы по выполнению постановления Правительства РФ от 25.08.1997 № 1062 "Об утверждении положения о звании «Поставщик продукции для государственных нужд России»"»	Определяется порядок присвоения звания «Поставщик продукции для государственных нужд России».
12.	Письмо МЭ РФ от 01.04.1999 № АС-311/4-279 «О порядке учета затрат, связанных с проведением торгов (конкурсов)»	Рекомендации по отражению затрат, связанных с участием в конкурсах у государственного заказчика, поставщика и посреднической организации.
13.	Закон РФ от 6.05.1999 № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд»	Регулирует отношения, возникающие между государственным заказчиком и участниками конкурса в процессе проведения конкурсов на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд.
14.	Закон РФ от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»	Определяет правила и процедуры размещения заказов для нужд РФ, субъектов РФ и нужд муниципальных образований.
15.	Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»	Определяет антимонопольные требования к торгам и особенности отбора финансовых организаций.
16.	Закон РФ от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»	Регулирует правоотношения, связанные с прогнозированием и планированием обеспечения государственных и муниципальных нужд в товарах, работах и услугах, осуществлением закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд, мониторингом, контролем и аудитом за соблюдением требований, предусмотренных данным законом.

Закон № 44-ФЗ закрепил целый ряд нововведений в правовом регулировании закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд, в том числе преимуществ в сфере электронных государственных закупок. В частности, предусмотрел создание единой информационной системы в сфере закупок, которая представляет собой совокупность информации о закупках (включая справочную, нормативную информацию, реестры, планы, отчеты, библиотеку типовых контрактов), содержащейся в базах данных, информационных технологий и технических средств, обеспечивающих формирование, обработку, хранение такой информации, а также ее предоставление с использованием официального сайта единой информационной системы в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Единая информационная система

выполняет не только контрольно-информационные функции, но и обеспечивает юридически значимый электронный документооборот, включая подачу заявок в электронной форме и подписание контрактов посредством электронной подписи.

Таким образом, история развития законодательства в сфере государственных закупок насчитывает несколько столетий. За данный период институт государственного заказа эволюционировал и перешел на современный этап развития, который связан с принятием Закона № 44-ФЗ.

Список литературы

1. Гончаров Е. Ю. История торгов в России // Конкурсные торги. - 1998. - № 8.
2. Богачев П. В. Очерк истории развития государственных закупок в России. В 3 ч. Ч. II. - - Тамбов: Грамота, 2014.
3. Шершеневич Г. Ф. Русское гражданское право: учебник. - М. : Статут, 2005. - Т. 2. - 461 с.