

*Медведь Степан Юрьевич,
магистрант
ИГСУ РАНХиГС Российская Федерация,
г. Москва*

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

***Аннотация:** Государственные (муниципальные) закупки – важнейший инструмент государственного и муниципального управления, что обуславливает повышенное внимание к вопросам их нормативного правового регулирования. В статье рассматриваются исторические и актуальные аспекты законодательного обеспечения государственных закупок в России. Обосновывается вывод о необходимости принять закон о закупках, соответствующий мировым стандартам законодательства в этой сфере.*

***Ключевые слова:** государственное управление, муниципальное управление, государственные закупки, муниципальные закупки, федеральная контрактная система.*

INSTITUTE OF PUBLIC PROCUREMENT IN THE RUSSIAN LEGISLATION

***Abstract:** Public (municipal) procurement is the most important tool of public administration, which leads to increased attention to the issues of their normative legal regulation. The article deals with historical and current aspects of legislative support of public procurement in Russia. The conclusion about the necessity of adopting a law on procurement, corresponding to world standards of legislation in this area is substantiated.*

Key words: public administration, municipal management, public procurement, municipal procurement, federal contract system.

Первое задокументированное упоминание о конкурсной закупке для нужд государства в России относится к середине 17 в., временам правления царя Алексея Михайловича. Речь шла о государственном подряде на доставку продуктов в Смоленск [1]. В дальнейшем система государственного подряда в России, как, впрочем, и в других странах Европы развивалась путем последовательной эволюции.

Возникновение системы государственного заказа было связано, в первую очередь, с необходимостью снижения расходов казенных средств и воспрепятствования их хищению. В полном соответствии с законами эволюции, система государственного подряда участвовала в естественном отборе наряду с прочими и оказалась наиболее эффективной в части соответствия этим двум требованиям.

Впервые общий регламент публичных торгов, не относящийся к конкретному случаю, был принят при Петре I, тогда же была сформирована и первая система учета полученных в конкурсном порядке подрядов. Основным законодательным актом, регулирующим систему государственного подряда при Петре I, был «Регламент Адмиралтейства и верфи». Он определял критерии эффективности («нижайшая цена»), процедуру проверки статуса заказчика и сроки проведения конкурса. Также были введены элементы прозрачности в проведении торгов – обязательная фиксация всех участников, публичное оповещение о результатах торгов и проч. [2].

«Регламент...» Петра многократно дополнялся, пока в 1758 г., при Елизавете Петровне, не был издан очередной крупный документ, регламентирующий торги — «Регул провиантского правления», положения которого, претерпевая некоторые изменения и дополнения, действовали до 1832 г., когда было принято «Положение о казённых подрядах и поставках».

Последний документ действовал вплоть до революции 1917 года, и в последней, 1900 г., редакции содержал более 250 статей, касающихся сферы действия документа, возможного круга подрядчиков и заказчиков, действующих от имени казны, порядка организации торгов, условий договора, сроков и способов его исполнения и т.д.

Последующее внедрение плановой системы хозяйствования, основанной на принципе централизованного распределения ресурсов, на принципиальном уровне как будто исключило из экономической жизни страны саму необходимость государственного подряда [3]. Однако экономические реалии, не в полной мере изменившиеся вслед за социальными, требовали правового регулирования государственного подряда хотя бы в сфере заключения договоров с иностранными контрагентами. Введение же в 1921 г. новой экономической политики (НЭП) вполне естественным образом потребовало вернуть понятие государственного подряда в экономический и правовой оборот. «Положение о государственных подрядах и поставках» было принято Советским правительством 30 сентября 1921 г., а в 1922 г. был принят Гражданский кодекс РСФСР, содержащий, в т.ч., ст. 235 «Подряд» [4].

После «угара» и свертывания НЭП государственный подряд на конкурсной основе стал редкостью в экономической и правовой жизни страны. Определенный ренессанс в этой сфере случился в 1980-е гг., с расцветом кооперативного движения. Тогда же был принят ряд законодательных актов, регулировавших некоторые аспекты подрядных работ для нужд государства и муниципалитетов.

Полноценное возвращение понятие конкурсной государственной закупки в Российское законодательство состоялось после очередной смены политической и административной парадигмы в стране, и то не сразу. В 1995 году был принят Гражданский кодекс Российской Федерации, параграф 5 главы 37 которого был посвящен урегулированию правовых отношений в сфере государственного подряда.

В 1997 г. был принят Указ Президента РФ №305 от 08.04.1997 «О первоочередных мерах...» [5], устанавливающий порядок размещения заказов для государственных нужд на конкурсной основе, а также утверждающий Положение об организации закупки товаров, работ и услуг.

Спустя два года был принят Федеральный закон №97-ФЗ от 06.05.1999 г. «О конкурсах на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» [6] (Закон №97-ФЗ), закрепивший виды конкурсов и требования, предъявляемые к их участникам, а также процедуры проведения конкурсов.

Специалисты и заинтересованные лица посчитали этот закон «сырым» [7] и высказали значительное число замечаний в его отношении, в частности большим недостатком этого правового акта, называлось полное отсутствие в нем даже упоминания о внеконкурсных процедурах размещения госзаказа. Во многом в связи именно с этим почти сразу же после выхода закона №97-ФЗ началась подготовка нового закона, регулирующего все возможные способы размещения госзаказа и охватывающего все уровни государственного управления, включая и органы местного самоуправления.

Работа над новым законом продолжалась свыше шести лет. Федеральный закон №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» [8] (Закон №94-ФЗ) был принят 21 июля 2005 года и вступил в действие с 1 января 2006 года, в связи с чем утратил силу Закон №97-ФЗ.

Законом №94-ФЗ регулировались отношения, возникающие в процессе размещения госзаказов, определялся общий порядок размещения таких заказов с приоритетом эффективного расходования средств бюджетов всех уровней, расширялись возможности формирования добросовестных конкурентных отношений, предъявлялись требования к уровню прозрачности и гласности при размещении госзаказа. Также определялись порядок и условия размещения заказов, предусматривались размещение заказов с

проведением торгов и без таковых, устанавливались возможность осуществления государственных и муниципальных закупок в форме аукционов, в т.ч. электронных.

Закон №94-ФЗ стал, по сравнению с Законом №97-ФЗ, значительным шагом в развитии российского законодательства о госзакупках. Важной особенностью закона стала бóльшая забота об интересах подрядчика, нежели заказчика, усиление контроля соблюдения заказчиком законодательства и усиление его ответственности за нарушение такового законодательства.

Закон №94-ФЗ быстро оброс значительным количеством нормативных правовых актов, в том числе изменений, внесенных в сам закон. Законотворческая деятельность не в последнюю очередь подстегивалась тем, что Закон №94-ФЗ предоставлял право принимать нормативные правовые акты в области размещения госзаказов Министерству экономического развития, Президенту РФ и Правительству РФ. К числу важнейших актов, принятых в соответствии с Законом №94-ФЗ, относятся распоряжения Президента РФ и Правительства РФ, которыми определены органы исполнительной власти, уполномоченные контролировать сферу размещения заказов (Федеральная антимонопольная служба, ФАС), федеральный орган исполнительной власти, ответственный за ведение реестра госконтрактов (Федеральное казначейство), ряд официальных информационных ресурсов и т.д.

При всем при этом Закон №94-ФЗ был далек от совершенства, а в сочетании с большим количеством изменяющих и дополняющих его документов и вовсе стал объектом многочисленных нареканий как со стороны участников процесса государственных закупок, так и со стороны контролирующих органов. Множество случаев несоответствующего обеспечения исполнения государственных контрактов и масштабная коррупция, развившаяся на почве несовершенств законодательной базы, поставили вопрос о дальнейшем развитии правового обеспечения государственного и муниципального заказа.

Закон №94-ФЗ регламентировал, преимущественно, закупки, осуществляемые для государственных и муниципальных нужд из средств федерального и местных бюджетов. В 2011 г. в дополнение к нему появился Федеральный закон от 18.07.2011 №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» [9], регулирующий закупки, осуществляемые организациями и предприятиями с государственным участием, имеющими возможность распоряжаться собственными внебюджетными средствами, полученными в качестве дохода от основной деятельности. По сути, Закон №223-ФЗ стал документом, не только регламентирующим закупочную деятельность указанных организаций, но и содержащим определенные пролегомены к дальнейшему развитию законодательства.

5 апреля 2013 года Президентом РФ был подписан Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [10] (Закон о ФКС), вводящий в качестве альтернативы устаревшему и плохо действовавшему закону №94-ФЗ Федеральную контрактную систему (ФКС), подразумевающую регулирование полного цикла государственных закупок.

Закон о ФКС учитывает накопившийся к моменту его создания опыт проведения государственных и муниципальных закупок, а также и международную практику. Законодателем была поставлена цель путем внедрения системного подхода к формированию, размещению и исполнению госзаказов в значительной мере повысить качество обеспечения государственных и муниципальных нужд, обеспечить прозрачность полного цикла госзакупок, от первоначального планирования до анализа результатов, предотвратить злоупотребления и коррупцию, внедрить в практику госзакупок элемента планирования и прогноза обеспечения государственных и муниципальных потребностей в услугах, работах и товарах.

Закон о ФКС - продукт эволюционного развития, поэтому во многом

наследует Закону №94-ФЗ, тем не менее, отличаясь от него не в отдельных статьях и пунктах, а концептуально. Наиболее существенные новшества, привнесенные законом об ФКС следующие:

- предусмотрен неограниченный доступ к информации о планах закупок, проведении процедур, результатах аудита контракта. Законом №94-ФЗ этого не предусматривалось со ссылкой на понятие коммерческой тайны;
- обязательная публикация существенных действий по контракту (обоснование цены, изменение, расторжение, выбор процедуры закупки etc);
- создание общественного совета по контролю за госзакупками, имеющего полномочия вплоть до включения членов совета в конкурсные комиссии;
- создание контрактной службы заказчика (подразделения, в сферу ответственности которого входит организация всего цикла закупок);
- персональная ответственность сотрудников контрактной службы за соблюдение предусмотренных законом требований и достижение в результате исполнения контракта поставленных задач. В законе №94-ФЗ такая ответственность была прописана крайне схематично;
- открытый конкурс, проводимый в один этап, вводится как основной способ определения исполнителя заказа;
- появились антидемпинговые меры, в частности, обязанность участника конкурса при предоставлении заявки с предложением о цене контракта ниже начальной на 25% или более предоставить расчет и обоснование предлагаемой цены;
- предусмотрен аудит результатов выполнения контрактного обязательства, в законе №94-ФЗ такое понятие отсутствовало.

Несмотря на все нововведения у нового закона сразу после опубликования появились критики. Более того, отдельные критические замечания и даже призывы не принимать закон №44-ФЗ публиковались еще до принятия Закона, на стадии законопроекта [11]. Например, по мнению д.э.н. В.И. Смирнова *«новый 44-ФЗ оказался хуже плохого 94-го <...>*

позитивной новизны в 44-м в части размещения (осуществления) заказов почти нет <...> 44-й закон еще в большей мере, чем 94-й, оказался «законом наоборот» <...> в котором слово и дело движутся в противоположных направлениях» [12].

Основные претензии, возникавшие к закону №44-ФЗ еще на стадии его принятия, следующие:

- закон направлен, как постулируется в ст. 1, на обеспечение государственных и муниципальных нужд, но в ст. 3, содержащей перечень основных понятий, определения понятия «нужды» не присутствует, хотя оно является, фактически, ключевым для данного документа. Кстати, законом №94-ФЗ четко определялись понятия «государственные нужды» и «муниципальные нужды»;
- закон вводит сложные схемы многоступенчатых закупок, исполнение которых требует, при самых оптимистичных расчетах, от 4-х месяцев до полугода;
- при заявленном в ст. 12 принципе эффективности закупок в качестве основополагающего, Закон, фактически, принуждает заказчика прибегать к отнюдь не бесплатным услугам посредников - операторов электронных площадок;
- заявленный в ст. 10 принцип стимулирования инноваций не подкреплен другими положениями закона, в котором не содержится ни определения критерия «инновационности», ни стандартных процедур закупки НИОКР;
- закон содержит обширный ряд неисполнимых или противоречащих друг другу норм. Например, закон содержит требование к специалистам контрактной службы о высшем образовании (с 2016 г.), но подобных программ образования и систем сертификации на момент принятия закона не было, да и на сегодняшний день они остаются в зачаточном состоянии.

Это далеко не все претензии, которые высказывались специалистами в отношении Закона №44-ФЗ, однако более подробное их рассмотрение выходит за рамки настоящей статьи. Следует лишь обобщить, что почти по

единодушному мнению специалистов Закон о ФКС оказался не вполне продуманным, противоречивым и далеким от международных норм законодательства в области закупок.

Нельзя сказать, чтобы законодатель не прислушался к голосу специалистов и заинтересованных лиц. Почти сразу после принятия в закон №44-ФЗ стали вноситься поправки, некоторые из которых были направлены на устранение указанных замечаний. В результате Закон о ФКС с момента принятия подвергался постоянным и многочисленным доработкам и усовершенствованиям. Всего с 2013 г. изменения и дополнения в закон об ФКС вносились свыше 90 раз, тем не менее, многие его недостатки так и не были устранены, а законодательство в области закупок вновь оказалось сложным, запутанным и далеким от мировых стандартов.

Очевидно, Закон о ФКС - не последний в череде законов, регламентирующих государственный и муниципальный заказ, законотворческая деятельность в этой области продолжается и, видимо, не ограничится косметическими изменениями. В будущем, по мнению ведущих правоведов и экономистов, законодатель эмпирическим путем придет к необходимости принять закон о закупках, соответствующий мировым стандартам законодательства в этой сфере.

Список литературы:

1. Каракбаева А.А. История развития системы государственных закупок в России // Мировые тенденции развития науки, образования, технологий. - 2021. - С. 62-65.
2. Сазонова Е.Д., Шахова М.А. История развития системы государственных закупок // Экономика и общество в условиях пандемии: взгляд молодых. - 2021. - С. 389-393.
3. Медякова Е.М. Эволюция государственных закупок: от Российской Империи до Российской Федерации // Современные технологии управления. - 2022. - №.

- 1 (97). - С. 12.
4. Собрание узаконений и распоряжений Советского правительства. - М, 1922.
 5. Указ Президента РФ от 08.04.1997 № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» // «Собрание законодательства РФ», 14.04.1997, № 15, ст. 1756
 6. Федеральный закон от 06.05.1999 № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» // Собрание законодательства РФ», 10.05.1999, № 19, ст. 2302 / Утратил силу
 7. Сергеева С.А., Ситников А.А. Институциональный аспект формирования контрактной системы Российской Федерации //Иновации и инвестиции. - 2021. - №. 9. - С. 73-77.
 8. Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // «Собрание законодательства РФ», 25.07.2005, № 30 (ч. 1), ст. 3105 / Утратил силу
 9. Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ (ред. от 16.04.2022) «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // «Собрание законодательства РФ», 25.07.2011, № 30 (ч. 1), ст. 4571.
 10. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 16.04.2022) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.05.2022) // «Собрание законодательства РФ», 08.04.2013, № 14, ст. 1652
 11. Смирнов В.И. Какой закон о закупках нам нужен? // Бюджет. - 2013. - [Электронный ресурс]. - URL: <http://bujet.ru/article/241269.php> (дата обращения: 19.05.2022)
 12. Смирнов В.И. 44-ФЗ надо менять на стандартный закупочный закон // ФБНУ «ИМЭИ». - 2013.