
ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ПРОЦЕССА ЗАКУПКИ ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ОТ ТОРГОВ КУПЦОВ ДО КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ

Прокопчук Галина Вячеславовна, асп.

Воронежский государственный университет, Университетская пл., 1, Воронеж, Россия, 394018; e-mail: belya-art8@mail.ru

Цель: обобщение исторического опыта становления и развития контрактной системы РФ, периодизация исторических этапов развития процесса закупки товаров, работ, услуг в России от купцов до формирования единой информационной системы закупок, обосновать необходимость использования исторического опыта России в современных условиях. *Обсуждение:* систематизация авторских мнений на становление и развитие контрактной системы России; обоснование выделения и раскрытия особенностей формирования исторических этапов развития контрактной системы, которые способствуют поэтапному становлению института закупки и имеют сходство с нормами современного законодательства в области закупочной деятельности. *Результаты:* проведен комплексный анализ развития нормативно-правового регулирования контрактной системы с периода древности по настоящий момент, выявлены факторы положительного и отрицательного влияния существующей нормативной базы на возможность дальнейшего развития контрактной системы.

Ключевые слова: контрактная система, закупка товаров, работ, услуг, конкурс, аукцион, контроль исполнения обязательств, исторические этапы.

DOI: 10.17308/meps.2016.4/1432

Введение

В настоящее время положение правового регулирования закупок товаров, работ, услуг в контрактной системе Российской Федерации выступает как результат исследования сложных трансформаций, которые отображают многочисленные этапы развития Российского государства. Обзор исторического опыта подтверждает тот факт, что правовое регулирование отношений в сфере закупок, способов по их реализации в разные периоды истории обладает своими характерными особенностями.

Рассматривая геополитические и климатические условия развития страны, государство как общественный институт занимало и занимает в

России центральное место как субъект экономики, права и общественной жизни. Поэтому все более важными становятся такие вопросы, как развитие юридической конструкции государственных (муниципальных) закупок, а также поставок товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд, учитывая традиции исторического опыта Российского государства. В российской литературе встречается множество критики в адрес отечественных авторов по поводу того, что система развития контрактной системы имеет иностранные корни.

Методология исследования

В Российской Федерации доля закупочной деятельности в период с 2006 г. по 2016 г. увеличивается из года в год. Так, например, в период с 2006г. по 2009 г. показатели объемов государственных закупок увеличились по стоимости в 2 раза (с 1922 млрд рублей до 3981 млрд рублей). Иная картина прослеживается в нарушении процедур, а именно в 2006 г. зафиксировано нарушений процедур субъектами закупочной деятельности в более чем в 80% проведенных закупок, в 2007 г. этот показатель снизился до 70%, и до 2010 г. этот показатель практически не менялся.

В 2014 г. заключено контрактов для государственных нужд на 6,33 трлн рублей. Для муниципальных на 1,05 трлн рублей. Снижение цены по заключенным контрактам в 2014 г. для государственных заказчиков составило 3,80 %, а для муниципальных 6,91% от начально объявленных. В целом экономия на торгах для заказчиков сократилась. Более чем 14 трлн рублей составил суммарный объем субъектов естественных монополий, государственных компаний в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг, отдельными видами юридических лиц».

В 2015 г. общий объем заключенных контрактов составил 5,3 трлн рублей. В 2015 г. объем закупок снизился по сравнению с 2014 г. Установлено, что наиболее популярным способом определения поставщика является электронный аукцион, его доля составляет 56,6% от общего количества размещенных на официальном сайте извещений. Удобство таких закупок является наиболее подходящим для большинства заказчиков.

Система государственных и муниципальных закупок подразумевает выполнение разнообразных функций, ориентированных на повышение централизованной управляемости, сокращение расходов бюджета, обоснование целесообразности осуществления расходов, предотвращение нарастания затрат и т.д. Нами предпринята попытка охарактеризовать предназначение и обосновать роль контрактной системы РФ в оценке эффективности осуществления закупки Заказчика на основе выделяемых нами функций, характеристика которых представлена в табл. 1.

Таблица 1

Функции контрактной системы закупок РФ и их краткая характеристика

| № п/п | Функция | Характеристика выполняемой функции |
|-------|----------------|--|
| 1 | Регулирующая | Способствует активному участию в организации процесса закупки субъектов малого и среднего предпринимательства, развитию отечественного производства (преференции отечественному производителю), пополнению местного бюджета налогами, полученными за выполнение муниципального бюджетного заказа. |
| 2 | Контролирующая | Осуществление нормирования и планирования закупочной деятельности Заказчика, управление расходами в соответствии с организацией бюджетного процесса, осуществление государственного финансового и общественного контроля. |
| 3 | Стимулирующая | Наиболее явно проявляется на тех рынках, где государство является единственным приобретателем продукции – фундаментальных научных исследований, продукции для нужд обороны и безопасности, социальных услуг населению. |
| 4 | Социальная | Размещая производство отдельных видов продукции в трудоизбыточных регионах или котируя часть государственного заказа для размещения в депрессивных районах, региональные власти могут снижать уровень безработицы и поддерживать баланс рынка труда в регионе, способствует решению задачи эффективного расходования бюджетных средств для максимального удовлетворения общественных потребностей. |
| 5 | Информационная | Развитие системы единого информационного пространства позволяет повысить прозрачность информации для всех субъектов процесса закупочной деятельности. |
| 6 | Посредническая | Заказчик имеет возможность выбора оптимального поставщика в целях реализации принципов государственных закупок, поставщик имеет возможность самостоятельно принимать решение об участии в обмене и выборе наиболее выгодного покупателя в лице государственного или муниципального заказчика, взаимодействие государства и хозяйствующих субъектов наиболее открытое, доступное, так как государство в лице своих органов является равноправным участником системы |

Реализуя приведенные в табл. 1 функции, система закупок решает не только задачу обеспечения государственных (муниципальных) нужд, но и выступает в качестве одного из основополагающих институтов государственного регулирования, в качестве важнейшего инструмента экономической политики государства.

Закупочные функции постепенно усложняются в результате введения новых инструментов и механизмов закупок, технологического развития и усиления требований к эффективности в оказании общественных услуг. Основной задачей любой закупочной структуры будет повышение профессионализма в закупочной функции для соответствия новым требованиям развития. Поэтому чрезвычайно важно найти соответствующую общую организационную модель, которая бы достигала эффективного и естественного баланса между особенностями задействованных функций и потребностями данных функций в независимости и взаимодействии, избегая при этом конфликтов интересов, что и обуславливает необходимость изучения действующих аспектов функционирования закупочной деятельности, осо-

бенностей исторического развития процесса закупки от работы купцов до становления мощного государственного института государственных (муниципальных) и корпоративных закупок.

Корни развития контрактной системы зародились еще в 1654 г. Изучению проблемы исторического развития контрактной системы уделили внимание такие авторы, как В. Груздев, О.А. Беляева, Д.Ю. Борисов, Л.В. Слепенкова, Ю. Барон, В.И. Даль, С.И. Ожегов, Г.М. Веденеев, Е.Ю. Гончаров, Г.Н. Кобзев, Л.И. Шевченко, Л.Ф. Гатаулина и др.

Краткое изложение позиций авторов на развитие контрактной системы представлено нами в табл. 2, что позволяет систематизировать авторские мнения и представить краткое изложение позиции автора.

Таблица 2

Систематизация авторских мнений на становление и развитие контрактной системы России

| № п/п | Автор | Позиция автора |
|-------|---|---|
| 1 | В. Груздев [8] | «выделяет узкое и широкое значения термина «торги», указывая, что в широком смысле торги – это весь механизм заключения договора, представляющий собой упорядоченное взаимодействие его элементов; в узком смысле понятие «торги» означает процедуру выявления победителя среди субъектов имущественного оборота, желающих заключить договор и подавших заявки на участие в торгах» |
| 2 | О.А. Беляева [4] | «указывает, что торги используются во многом для того, чтобы исключить влияние продавцов и покупателей на формирование цены имущества, работ или услуг» |
| 3 | Д.Ю. Борисов [5] | «закупки исторически занимали центральное место в экономике страны и подтверждали свою эффективность при наличии четкого механизма и конкурентной среды на рынке определенных товаров, работ и услуг» |
| 4 | Ю. Барон [2] | «Связывает происхождение закупок с появлением товарного денежного обращения, первичных форм торгового и ростовщического капитала. В поисках оптимальных пропорций, в которых один товар обменивался на другой, в процесс закупок вовлекались несколько претендентов в целях нахождения «правильной» цены на требуемые товары и услуги» |
| 5 | В.И. Даль | «Определяет торг или торги как вызов и сход в урочный день и час купцов или подрядчиков и поставщиков, торгующихся на заявленный предмет, понижая друг перед другом цену». |
| 6 | Г.М. Веденеев, Е.Ю. Гончаров, Г.Н. Кобзев [6] | «первые объявления о конкурсе вывешивались на всех городских воротах, чтобы лица, входящие в город или покидающие его, могли с ними ознакомиться» |
| 7 | Л. В. Слепенкова [9] | «дореволюционный период; послереволюционный период; советский период; переходный период; современный период, замечая при этом, что каждый из них характеризовался своими особенностями» |
| 8 | Е. Ю. Гончаров [6] | «предписываемый в «Регламенте Адмиралтейства и Верфи» 1721г. порядок работы с подрядчиками является фактически прообразом современного законодательства по проведению конкурсов и торгов» |

| № п/п | Автор | Позиция автора |
|-------|---------------------|--|
| 9 | С.И. Ожегов | «Дает два определения торгов: 1) то же, что аукцион (публичная распродажа, при которой покупателем становится тот, кто предложит более высокую цену). 2) сдача подряда тому, кто, состязаясь с другими, согласится на условия, более выгодные для заказчика» |
| 10 | Л. Ф. Гатаулина [7] | «определяет торги как специфический способ заключения гражданско-правового договора, преследующий цель выявления претендента, способного предложить максимально высокую цену (аукцион) или другие наилучшие условия договора (конкурс), и тем самым с большей вероятностью удовлетворить интересы как организатора торгов, так и победителя» |

Информация, представленная в табл. 2, позволяет обобщить существующие мнения специалистов в закупочной деятельности на становление и развитие контрактной системы Российской Федерации. По мнению авторов, институт государственных закупок имеет глубокие исторические корни, зарождение его связывают с появлением товарного денежного обращения, старейшими способами определения поставщика (подрядчика, исполнителя) выступают аукцион и конкурс. Так, например, определение торгов по В.И. Далю схоже с раскрытием сущности электронного аукциона, участники которого в определенный день и время «встречаются» на электронной торговой площадке и по очереди снижают начальную (максимальную) цену объекта закупки.

С целью комплексного изучения условий и особенностей становления контрактной системы считаем целесообразным выделить этапы развития правового регулирования отношений в сфере государственных (муниципальных) закупок: период древности, период Российской империи, дореволюционный период, советский период, период размещения государственного заказа, современный период (контрактная система). В современных условиях функционирования контрактной системы необходимо учитывать и национальные особенности развития института закупок, когда субъекты закупочной деятельности функционируют в условиях импортозамещения, установления преференций отечественному производителю. Отметим, что актуальным аспектом обоснования способа определения поставщика остается минимальная цена, предложенная им в ходе проведения конкурентных процедур. В совокупном экономическом эффекте функционирования Заказчика в контрактной системе не учитываются расходы на подготовку к проведению конкурентных процедур [1], на обоснование позиции Заказчика в рамках решения спорных вопросов в контрольных органах, а также трудоемкость формирования единого информационного пространства в сфере закупок.

Документы, которые являются основополагающими в развитии контрактной системы, отражены в табл. 3.

Обзор элементов нормативно-правового регулирования, лежащих в основе становления и развития контрактной системы России

| Нормативно-правовое регулирование | Характеристика содержания осуществления закупочной деятельности |
|--|---|
| <p>I. Период древности (I в. н.э.). Зарождение идеи проведения торгов в целях отбора подрядчика на выполнение работ, поставки товаров для государственных нужд. Дошедшие до нас труды историков древности свидетельствуют о том, что уже в то время государством в единичных случаях проводились прототипы современных конкурсов и аукционов. Данный период также характеризуется отсутствием нормативно-правовой базы регулирования торгов. Однако это не исключает возможного закрепления правил осуществления торгов в каждом отдельном случае.</p> | |
| Отсутствует | «Сдача подрядов и поставок с торгов для удовлетворения нужд государства упоминалась Плутархом в связи с работами по восстановлению разрушенных стен Афин» [3]. |
| <p>II. Период Российской империи (1654 г. – 1845г.). Данный период характеризуется использованием системного подхода к организации закупок. Формируются принципы закупочной деятельности; устанавливается ответственность за нарушение законодательства в сфере закупок, определяется строгий регламент проведения закупочных процедур.</p> | |
| <p>1. Указ «О подрядной цене на доставку в Смоленск муки и сухарей» от 07.07.1654 г., утвержденный царем Алексеем Михайловичем</p> | <p>«Государь указал послать свои Государевы грамоты к Москве и к Боярам и в города к Воеводам, и к приказным людям: велено на Москве и в городах Государев указ всяким людям сказать, которые люди похотят уговориться везти под Смоленск муку ржаную и сухари, и они б с теми людьми уговаривались; а давали им за муку за четверть по сороку и по сороку по пяти алтын и по полуторы рубли, а то им велено сказывать, что у них с того подрядного хлеба пошлин нигде не возьмут» [6].</p> |
| <p>Данный указ является предвестником как конкурсных торгов, так и иных способов отбора поставщиков, применяемых в настоящее время. Понятие конкурс отсутствовало, но использовался «государственный заказ» с установленными условиями его выполнения, осуществлялся выбор исполнителей и устанавливалось вознаграждение.</p> | |
| <p>2. Регламент «О управлении Адмиралтейства и верфи», принят при Петре I в 1721 г.</p> | <p>Содержит отдельную главу, посвященную процедуре работы с подрядчиками. Регламент закреплял процедуру выбора победителя, характерную для редукциона, иными словами, когда торги проводятся путем снижения ценовых предложений и выигрывает тот, кто предложит наименьшую цену. «Подряд отдавался предложившему нижайшую цену при условии, что подрядчик был надежен, для чего обер-комиссар освидетельствовал поручительства и сведения передавал в Коллегию». Таким образом, аукцион сопровождался квалификационным отбором. В том случае, когда подрядчик оказывался «неверным», то есть необязательным или недостаточно состоятельным, подряд отдавался, пусть даже и по более высокой цене, но «верному» человеку, чьи «поруки» и состояние соответствовали требованиям. Имелся запрет на участие в торгах аффилированных лиц. Так, например, запрещалось участвовать в торгах чиновникам и «выборным от купечества членам» из тех мест, где располагались казенные предприятия или проводились торги, в том числе и членам их семей.</p> |
| <p>Документ того времени законодательно закреплял нормы, которые в видоизмененной форме присутствуют в действующем законе о контрактной системе, например, признание победителем в аукционе участника, предложившего наименьшую цену на торгах; учет критерия «квалификация участника закупки» («верность») при определении победителя, требование об отсутствии между участником закупки и заказчиком конфликта интересов (аффилированности лиц).</p> | |

| Нормативно-правовое регулирование | Характеристика содержания осуществления закупочной деятельности |
|--|---|
| 3. Акт «Учреждение о губерниях», принятое при Екатерине II в 1776 г. | Содержал нормы о контрактах «по подряду, поставкам и откупам». Акт закреплял строгий порядок извещения о торгах, следил за равенством участников (раздельное выслушивание предложений), закреплял ряд норм об ответственности недобросовестных лиц. Акт закреплял, что проведением торгов занималась Казенная палата, которая заключала контракты на сумму до 10 000 рублей сроком не более четырех лет. Контракты, которые были свыше 10 000 рублей и заключались на более продолжительный срок, рассматривались и подписывались самой императрицей. |
| Документ впервые закрепил принципы, лежащие в основе закупочной деятельности современной России, такие как принцип обеспечения конкуренции, принцип ответственности за соблюдение требований законодательства. | |
| 4. «Устав о провианте для продовольствия войск», принят при императоре Александре I в 1802 г. | Документ предписывал применять «справочные цены» при заключении государственных заказов; содержал в себе более детальный инструментарий по сбору информации для определения цен, то есть проводился подробный анализ цен на хлеб по губерниям, устанавливались наибольшая, средняя и наименьшая цены. Имелись рекомендации о том, что начинать торги нужно с наименьшей цены, а покупать по наибольшей цене запрещалось. |
| Присутствует сходство в содержании документа с нынешним законодательством, так, например, в настоящее время применяется нормирование в сфере закупок, разработаны эффективные методы определения и обоснования начальной (максимальной) цены контракта, зачатки которых содержались в «Уставе о провианте для продовольствия войск». | |
| 5. «Лист для торга» 1830 г. | Устанавливал основные правила проведения торгов, в том числе список сословий и лиц, которые могли вступить в обязательство с казной (стал шире). Уровень открытости торгов и информированности участников стал достаточно высоким. Лица, желающие принять участие в торгах, заблаговременно представляли необходимые документы в запечатанных конвертах и должны были явиться к сроку в определенное место. Запрещались славка процентами и сговоры. Победитель и предложенная им цена оглашались публично. Документ закреплял основные принципы осуществления государственных закупок. |
| Документ ужесточал порядок проведения торговых процедур в целях уменьшения коррупционной составляющей закупок. | |
| 6. «Уложение о наказаниях уголовных и исправительных», принято Николаем I в 1845 г. | В документ были включены следующие наказания: за нарушение конкурсных процедур (несвоевременное вскрытие запечатанных объявлений и т.п.); за давление на других участников торгов; за допуск к торгам исполнителей, не соответствующих требованиям подряда и др. Для борьбы с коррупцией Николаем I были введены регулярные ревизии на всех уровнях, а суды над чиновниками стали обычным явлением. Так, например, в 1853 году под судом находилось 2540 чиновников. |
| Первый уголовный кодекс содержал статьи, в которых было установлено наказание за должностные преступления государственных служащих в сфере государственных закупок. В настоящее время законодатель в уголовном кодексе расширил и более детально закрепил ответственность за преступления в сфере закупочной деятельности. | |
| III. Дореволюционный период (1900 г. – 1920 г.). Выделяются отдельные способы определения «подрядчиков» (исполнителей), отличающихся друг от друга порядком и правилами проведения. Тот или иной способ выбирался в зависимости от категории участников закупочных процедур. | |

| Нормативно-правовое регулирование | Характеристика содержания осуществления закупочной деятельности |
|--|--|
| <p>Положение о казенных подрядах и поставках 1900 г.</p> | <p>Проведение отбора «подрядчиков» (исполнителей) государственных заказов в дореволюционном русском праве предусматривало три модели, основанные на свободной конкуренции между участниками процедур:</p> <p>1) Посредством проведения торгов. На листе с именами желающих заключить «договор с казною» записывалась объявляемая каждым из них цена. Каждый из них подписывался на листе напротив своей цены (т.е. фактически составлялся протокол торгов). Через три дня проводились повторные торги («переторжка»), на которых предлагали свою цену на товар как лица, участвовавшие в первых торгах, так и новые лица – таким образом, усиливалась ценовая конкуренция, ведь как старые, так и новые участники стремились «переторговать» своих соперников. Выигравшим признавался участник, который предлагал самую низкую цену. Он давал расписку, что берет обязательство исполнить подряд по цене, определенной торгами. При отказе от заключения договора с него могли быть взысканы «убытки, причиненные казне». Подписка не накладывала никаких обязательств на другую сторону (казну), т.к. результаты торгов могли быть не утверждены «высшим начальством».</p> <p>2) Посредством представления запечатанных объявлений, т.е. заявок. Казенное учреждение публиковало объявление о проведении торгов, в котором содержались сведения о предмете и некоторых условиях поставки. Данное объявление рассматривалось не как оферта, а как предложение сделать оферту. Последние предьявлялись в запечатанном виде, в назначенный день все вскрывались одновременно, и наиболее выгодное предложение принималось. Иногда таким способом устраивались торги исключительно для представителей малого предпринимательства.</p> <p>3) Смешанным образом. Этот метод заключался в соединении метода устных торгов и метода запечатанных объявлений. Сначала велся устный торг с присутствующими лицами, а затем рассматривались запечатанные заявления. В результате договор заключался с лицом, предложившим наиболее выгодное предложение.</p> <p>В тех случаях, когда проведение торгов не приносило искомых результатов, государственная казна находила иные способы удовлетворения государственных нужд, не связанные с состязательным отбором исполнителей заказов. Один из таких способов («коммерческий») заключался в том, что исполнение государственного контракта возлагалось на государственного чиновника с его согласия. Операции совершались по определенным им ценам, которые утверждались соответствующим управлением при участии этого чиновника. Казна предоставляла ему свободный выбор способов выполнения принятого им на себя обязательства. Казна также выделяла ему нужные средства заранее, в полной мере или частями. Этому чиновнику были доступны все пособия и льготы, которые предназначались для частных подрядчиков. Он обязан был отчитываться в расходовании средств и отвечать за сохранность сумм и надежность исполнения государственного заказа.</p> <p>Существовал также и другой способ, похожий на предыдущий («комиссионерский»), который заключался в том, что чиновник действовал по служебному поручению, а не по собственному согласию (представляется, что эти отношения не расценивались как сделка) и поставка товаров проводилась по назначенным государством ценам.</p> |

| Нормативно-правовое регулирование | Характеристика содержания осуществления закупочной деятельности |
|--|---|
| IV. Советский период (1920 г. – 2000 г.). В этот период расширяется структура способов определения поставщиков (исполнителей, подрядчиков), каждый из которых детально регламентируется в нормативных документах. Предпринимаются попытки систематизации законодательства в сфере закупок. | |
| 1. Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 27.07.1923 г. Положения «О государственных подрядах и поставках» | Регулируется порядок авансирования подрядчиков и поставщиков, оговариваются особые более выгодные условия авансирования для государственных учреждений и предприятий. Данное положение содержит отдельный раздел, посвященный обеспечению исполнения договора подрядчиком. Порядок публичных торгов определялся особой инструкцией СНК. По форме проведения торги разделяются на изустные, в запечатанных пакетах и по телеграфу. |
| Документ устанавливает один из механизмов защиты заказчика при заключении договора – обеспечение исполнения договора подрядчиком. | |
| 2. Гражданский кодекс РСФСР от 11.06.1964 г. | Раскрывает понятие конкурса, под которым подразумевается публичное обещание государственной, кооперативной или другой общественной организацией специального вознаграждения (премии) за лучшее выполнение определенной работы (объявление конкурса), которое обязывает эту организацию уплатить обещанное вознаграждение лицу, работа которого признана достойной вознаграждения в соответствии с условиями конкурса. |
| Документ впервые дает развернутое определение конкурса. | |
| 3. Указ Президента РФ от 7 августа 1992 г. № 826 «О мерах по формированию Федеральной контрактной системы» ¹ и принятое в соответствии с указом постановление Правительства РФ от 10 августа 1992 г. «О Реализации Указа Президента РФ «О мерах по формированию Федеральной контрактной системы» ² . | Были первыми нормативно-правовыми актами, которые стали регулировать порядок осуществления государственных закупок того периода. В аннотации к Закону РФ от 28.05.1992 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» закон установил общие правовые и экономические принципы и положения формирования, размещения и исполнения на контрактной основе заказов на закупку и поставку продукции для государственных нужд. |
| Законодатель впервые попытался систематизировать нормы, регулирующие закупочную деятельность в едином документе. | |
| 4. Федеральный закон № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» от 06.05.1999 г. ³ | Преамбула закона гласит, что закон регулирует отношения, возникающие между организатором конкурса и участником конкурса в процессе проведения конкурса на размещение заказов для государственных нужд. Законом предусматривалось, что размещение заказов для государственных нужд осуществляется путем проведения конкурсов. Как отмечено в письме Федеральной налоговой службы, закон 1999 г. при подготовке и проведении конкурсов предоставлял заказчику более широкие возможности для: установления условий (критериев) при выборе участника-победителя, предложившего лучшие условия поставки продукции. |
| Закон развивает понятие конкурса. | |

¹ Указ Президента РФ «О мерах по формированию Федеральной контрактной системы» от 7 августа 1992 г. № 826.

² Постановление Правительства РФ «О Реализации Указа Президента РФ «О мерах по формированию Федеральной контрактной системы»» от 10 августа 1992 г.

³ Федеральный закон № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» от 06.05.1999 г.

| Нормативно-правовое регулирование | Характеристика содержания осуществления закупочной деятельности |
|--|--|
| <p>V. Период размещения государственного заказа (2005 г. – 2013 г.). Впервые в Российской Федерации все правила закупочной деятельности собраны в единый нормативно-правовой акт. Закон № 94-ФЗ закрепляет четкий порядок проведения закупочных процедур, увязывает все процессы, связанные с удовлетворением государственных и муниципальных нужд; способствует образованию единого информационного пространства и удобной инфраструктуры для эффективного осуществления закупочной деятельности, дает начало развитию социально-экономического института закупок в Российской Федерации. Несмотря на то, что Закон № 94-ФЗ имел ряд недостатков, его существование сократило возможности нецелевого освоения соответствующих бюджетных и внебюджетных средств, так как он серьезно повысил прозрачность системы размещения публичных заказов в нашей стране.</p> | |
| <p>Федеральный закон № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 г.⁴</p> | <p>Наиболее значимыми достижениями, по мнению специалистов в области закупочной деятельности, можно считать:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Закон регулирует отношения, связанные с закупками для государственных нужд на всех уровнях – федеральном, региональном, муниципальном, формируя основу единого экономического пространства. Заменяет действующие ранее несогласованные, а зачастую и прямо противоречащие друг другу законодательные и нормативные акты. 2. В Российской Федерации создано единое информационное пространство в сфере государственных и муниципальных закупок. Заказчики обязаны размещать информацию о проведении торгов на официальных сайтах, все сайты сведены в федеральный портал. 3. Установлен закрытый перечень требований к участникам размещения заказа. Предусмотрена возможность выставления заказчиком требования реальной экономической гарантии обеспечения обязательств (банковская гарантия, страхование ответственности, залог денежных средств). 4. Установлены четкие правила определения победителей. 5. Введен реестр недобросовестных поставщиков. 6. Определен закрытый перечень случаев размещения заказа у единственного поставщика. 7. Существенно изменена процедура запроса котировок, установлена ранее не применяемая процедура запроса котировок в целях оказания гуманитарной помощи и ликвидации чрезвычайных ситуаций. 8. Созданы основы для размещения заказа на биржах и проведения закупок в электронной форме. 9. Введен механизм защиты прав участников размещения заказа. 10. Установлена обязанность проведения аудиозаписи для заказчика, возможность проведения аудио- и видеозаписи для участников размещения заказа. 11. Созданы механизмы контроля за исполнением заказа и рассмотрения жалоб. <p>Негативная оценка Закона № 94-ФЗ многими специалистами вызвана рядом факторов, в том числе:</p> <ol style="list-style-type: none"> а) отношением этого закона к аукциону как основному способу размещения заказов; б) наличием в законе института «начальной (максимальной) цены контракта» и отсутствием «минимальной цены»; в) ограниченной возможностью применения в соответствии с законом «квалификационного» критерия к участникам размещения заказов и др. |

⁴ Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 № 94-ФЗ (в ред. от 02.07.2013 г.)

| Нормативно-правовое регулирование | Характеристика содержания осуществления закупочной деятельности |
|---|--|
| <p>VI. Современный период (контрактная система). Новое законодательство было призвано исправить недостатки и пробелы Федерального закона № 94-ФЗ, закрепив за институтом закупок особый статус в экономической деятельности Российской Федерации. Особое внимание уделяется повышению эффективности закупок, мониторингу, аудиту и контролю закупочной деятельности, а также формированию единой информационной инфраструктуры.</p> | |
| <p>1. Федеральный закон от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»⁵</p> | <p>В предусмотрен ряд новелл, которые касаются регулирования отношений по обеспечению государственных и муниципальных нужд, а именно:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Изменен и конкретизирован порядок определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) – расширен перечень способов определения поставщиков. 2) Введены положения, устанавливающие особенности исполнения контрактов, а также уточнены основания и порядок их изменения, расторжения. 3) Изменена система контроля в сфере закупок. Введены такие дополнительные виды контроля, как ведомственный и общественный 4) Предусмотрен аудит в сфере закупок. Аудит в сфере закупок проводится для анализа и оценки их результатов, достижения целей закупок. |
| <p>2. Федеральный закон от 18.07.11 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»</p> | <p>Не описывает детально все этапы сделки как Закон № 44 – ФЗ, а лишь дает для заказчиков общие представления и принципы закупок. Предполагает определенную свободу организации закупочной деятельности юридических лиц, подпадающих под действие данного закона.</p> |

В табл. 3 выделены и раскрыты основные периоды в развитии контрактной системы, которые поэтапно развивают институт закупки и во многом имеют сходство с нормами современного законодательства.

Заключение

Изучение исторического опыта становления и развития системы государственных и муниципальных закупок подтверждает обоснованность развития в России контрактной системы.

Наличие пробелов в нормативно-правовой базе закупочной деятельности позволяет сделать вывод о таких недостатках, как противоречивость (межотраслевая и внутриотраслевая), фрагментарность, недостаточное соответствие требованиям системности, отсутствие комплексного подхода к оценке совокупных затрат на осуществление закупочной деятельности Заказчика, в том числе и в ходе проведения контроля обоснованности закупочных расходов контрольными органами в сфере закупок.

В работе выделены факторы, оказывающие существенное влияние на развитие контрактной системы Российской Федерации, и обоснован уровень их воздействия. Необходимость становления контрактной системы требует преобразований в подходах к анализу эффективности закупочной деятель-

⁵ Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ (в ред. от 09.03.2016 г.)

ности хозяйствующего субъекта, оперативном и достоверном его информационном обеспечении.

Список источников

1. Балаева О.Н., Коробейникова Л.С., Чупандина Е.Е., Яковлев А.А. Во сколько обходятся госзакупки российскому заказчику? // *Госзаказ: управление, размещение, обеспечение*, 2014, по. 36, с. 72-81.
2. Барон Ю. *Система римского гражданского права*. Москва, 1898, с. 20.
3. Белов В.Е. *Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование*. Москва, Норма, 2011.
4. Беляева О.А. *Правовые проблемы аукционов и конкурсов*. Москва, Юриспруденция, 2011.
5. Борисов Д.Ю. *Гражданско-правовая регламентация торгов на размещение заказов для государственных и муниципальных нужд*. Волгоград, 2010, с. 21.
6. Веденеев Г.М., Гончаров Е.Ю., Кобзев Г.Н. *Конкурсные торги в России: исторический опыт (развитие законодательства о государственных закупках с XVII в. до наших дней)*. Москва, Изд-во МЭИ, 2005.
7. Гатаулина Л.Ф. *Правовое регулирование организации и проведения торгов*. Саратов, Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011.
8. Груздев В.В. Торги: понятие, правовая природа, признание недействительными // *Хозяйство и право*, 2004, по. 7, с. 25.
9. Лебедев В.В. Инновационные подходы к управлению закупками: системы, порядок, инструменты // *Управленческое консультирование*, 2015, по. 12 (84), с. 64-74.
10. Лебедева А.В., Рахматуллина А.Р. Актуальные задачи по оперативному управлению закупками // *Наука XXI века: актуальные направления развития*, 2016, по. 1-1, с. 355-359.
11. Плещенко В. Комплексный подход к управлению процессом закупок // *РИСК: Ресурсы, информация, снабжение, конкуренция*, 2011, по. 1, с. 372-376.
12. Слепенкова Л.В. *Административно-правовое регулирование государственного оборонного заказа*. Москва, 2010.

GENESIS OF THE PROCUREMENT OF GOODS, WORKS AND SERVICES FROM THE MERCHANT TO THE CONTRACT SYSTEM

Prokopchuk Galina Viacheslavovna, graduate student

Voronezh State University, University sq., 1, Voronezh, Russia, 394018;

e-mail: belya-art8@mail.ru

Purpose: generalization of the historical experience of formation and development of the contract system of Russia, periodization of the historical stages of the development process of procurement of goods, works and services from merchants in Russia to form unified information procurement system. *Discussion:* we systematized of points of view on the formation and development of the contract system of Russia. We select and disclosure the features of formation of historical stages of development of the contract system, contributed to the procurement institute and had similarities with the norms of modern procurement legislation. *Results:* we conducted a comprehensive analysis of the development of normative and legal regulation of contract system from the period of antiquity to the present day, as well as identified the factors of positive and negative impact of the current regulatory framework to the possibility of further development of the contract system.

Keywords: contract system, procurement of goods, works and services, contest, auction, monitoring the fulfilment of obligations, historical stages.

References

1. Balaeva O.N., Korobeinikova L.S., Chupandina E.E., Iakovlev A.A. Vo skol'ko obkhodiatsia goszakupki Rossiiskomu zakazchiku? *Goszakaz: upravlenie, razmeshchenie, obespechenie*, 2014, no. 36, pp. 72-81. (In Russ.)
2. Baron Iu. *Sistema rimskogo grazhdanskogo prava*. Moscow, 1898, pp. 20. (In Russ.)
3. Belov V.E. *Postavka tovarov, vypolnenie rabot, okazanie uslug dlia gosudarstvennykh nuzhd: pravovoe regulirovanie*. Moscow, Norma, 2011. (In Russ.)
4. Beliaeva O.A. *Pravovye problemy auktsionov i konkursov*. Moscow, Iurisprudentsiia, 2011. (In Russ.)
5. Borisov D.Iu. *Grazhdansko-pravovaia reglamentatsiia torgov na razmeshchenie zakazov dlia gosudarstvennykh i muni-*
6. Vedeneev G.M., Goncharov E.Iu., Kobzev G.N. *Konkursnye torgi in Russia: istoricheskii opyt (razvitie zakonodatel'stva o gosudarstvennykh zakupkakh s XVII v. do nashikh dnei)*. Moscow, Publ.MEI, 2005. (In Russ.)
7. Gataulina L.F. *Pravovoe regulirovanie organizatsii i provedeniia torgov*. Saratov, Publ. GOU VPO «Saratovskaia gosudarstvennaia akademiia prava», 2011. (In Russ.)
8. Gruzdev V. V. Torgi: poniatie, pravovaia priroda, priznanie nedeistvitel'nymi. *Khoziaistvo i pravo*, 2004, no. 7, pp. 25. (In Russ.)
9. Lebedev V.V. Innovatsionnye podkhody k upravleniiu zakupkami: sistemy, poriadok, instrument. *Upravlencheskoe*

konsul'tirovanie, 2015, no. 12 (84), pp. 64-74. (In Russ.)

10. Lebedeva A.V., Rakhmatullina A.R. Aktual'nye zadachi po operativnomu upravleniiu zakupkami. *Nauka XXI veka: aktual'nye napravleniia razvitiia*, 2016, no. 1-1, pp. 355-359. (In Russ.)

11. Pleshchenko V. Kompleksnyi podkhod

k upravleniiu protsessom zakupok. *RISK: Resursy, informatsiia, snabzhenie, konkurentsiia*, 2011, no. 1, pp. 372-376. (In Russ.)

12. Slepenskova L.V. *Administrativno - pravovoe regulirovanie gosudarstvennogo oboronogo zakaza*. Moscow, 2010. (In Russ.)