

История развития законодательства России о государственных закупках

История развития законодательства России о государственных закупках насчитывает несколько веков.

Большая часть источников по публичным заказам X - XIII вв. погибла по разным причинам. Несмотря на это, к настоящему времени изучен значительный объем исторических документов времен X - XVIII вв.:

- **уставные;**
- **судные;**
- **правые, иммунные, памятные, заказные грамоты;**
- **ханские ярлыки;**
- **повествовательные тексты;**
- **деловая переписка.**

В материалах этого периода (например, в Переяславской летописи 1346г., ханском ярлыке митрополиту Алексию) **имеется указание на институты заказа и его исполнителей –заказников.**

К числу общих первых правовых законодательных актов, которые способны осуществить регулирование производимых государственных закупок, можно отнести Указ царя Алексея Михайловича принятого от 7 июля 1654 года о подрядной цене на обеспечение доставки в город Смоленск сухарей и муки. Вполне за определенный объем доставляемого груза (измеряемого возами, кулями и прочими мерами) могла назначаться конкретная розничная цена в размере 40 копеек или 55 копеек или же 1,5 рубля. На подобных условиях фактический подрядчик обязывался отвезти хлеб в город Смоленск, при всем этом он в полной мере освобождался от государственной пошлины. То есть никаких конкурсов пока еще нет, но уже начали появляться его ключевые признаки — поиск исполнителей, заказ публичного характера, условия.

Системный характер нормативное регулирование правоотношений, связанных с заключением госконтрактов в России, приобрело в период правления Петра I. Прежде всего это было связано с проводимым реформированием общественно-политической и экономической жизни государства. В начале XVIII в. сформировался аппарат общероссийского центрального управления государством, который подчинялся Сенату, а также действовал целый ряд канцелярий, контор и приказов, в полномочия которых входило регулирование общественных отношений в различных областях государственной деятельности. Одним из таких ведомств, подчинявшихся Сенату, была Канцелярия подрядных дел, созданная в 1715 г. для управления делами по казенным подрядам и сборам недоимок с губерний.

В этот период все объявления о проводимых конкурсах могли быть вывешены на всех воротах города, для того чтобы лица, которые покидают или входят в город, могли в полной мере с ними ознакомиться на начальном уровне. Также обычно сообщалось обо всех льготах поставщикам и подрядчикам, были перечислены лица, которые уже осуществляют работу по

государственным заказам. Рассматриваемые вопросы продаж и поставок непосредственно курировала Канцелярия подрядных дел.

В период правления Петра I издается несколько нормативно-правовых актов, регламентирующих заключение государственных (казенных) контрактов по различным направлениям, таким как: поставка провианта и фуража, строительство казенных дорог, зданий, мостов и др.

В начале июня 1721 года было принято решение принять 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 известный штраф. В том же году был принят «Регламент Адмиралтейства и Верфи», пункт 15 которого назывался «Каким образом подрядчиков сыскивать и с ними договариваться».

Схема обобщенной работы с подрядчиками выдвигала такую идею работы, как: в то время когда непосредственно возникала насущная необходимость подряда, нужно было произвести выпуск билетов с фактическим указанием нанимаемого подряда, определенного времени, с которого надо было начинать принятие заявок, и фактическое место, в которое обязывались прибыть соискатели данного подряда. Обычно это была канцелярия обер-комиссара от подряда и покупки.

Все билеты должны быть отправлены полицмейстеру, непосредственно который с целой свитой своих подчинённых ходил по прилегающей территории и с барабанным боем осуществлял прибитие их в некоторых нужных месторасположениях. Одновременно шла рассылка необходимых билетов в администрации других городов.

Особого внимания заслуживает принятый в 1722 г. «Регламент управления Адмиралтейства и Верфи», пятнадцатая статья которого называется «Коим образом подрядчиков сыскивать и с ними договариваться». Аналогичный закон США о федеральных закупках появился лишь через 70 лет.

В 1775-1776 годы была полностью проведена одна из наиболее важных радикальных реформ госуправления. Узаконенный акт, по которому осуществлялось данное реформирование, в дальнейшем получил именование «Учреждение о губерниях». Стоит сказать, что он довольно продолжительное время определял развитие РФ как некой общей государственной системы. Статья 118 данного документа именовалась «О контрактах по подряду, поставках, и откупах». Все единые правила, которые были приведены в данной статье, в конечном итоге послужили неким отправным пунктом для соответствующих документов в самых разных ведомственных структурных подразделениях, по той причине, что в них в полном объеме учитывался весь опыт проведения торговых мероприятий на осуществление поставок и закупок определенными государственными органами. Согласно новому положению все функции проведения подобных мероприятий в конце концов передавались во вновь созданную так

называемую Казенную палату. Именно ей в полной мере доверялось осуществлять заключение контрактов на такие суммы как 10 000 рублей на сроки продолжительностью более 4 лет. Как правило, Казенная палата не могла осуществлять выдачу, как это было раньше, задатка или предоплаты, и вся конечная ответственность за полным соблюдением всех условий заключенного договора лежала на самом подрядчике.

В 1802 году был подписан «Устав о провианте для продовольствия войск», в котором особое внимание было уделено расчетам всех справочных цен для осуществления проведения закупок, что несомненно предполагало в значительной степени большое расширение числа фактических адресатов вводимой нужной нормы.

Ст. 1180 Устава гражданского судопроизводства устанавливала, что жалобы на неправильное производство торгового дела должны были подаваться в 7-дневный срок (срок для укрепления имущества за покупателем) и принятие жалобы приостанавливало до ее разрешения исполнение определения об укреплении имущества за покупателем.

Важнейшими актами XVIII - первой половины XIX столетия о подрядах с казной являлись:

- **Устав и Регламент Камер-Коллегии 1719 г.;**
- **Адмиралтейств Регламент 1723 г.;**
- **Инструкция Генерал Кригс-Комиссару 1731 г.;**
- **Регулы Провиантского Правления 1758 г.;**
- **Регламент Адмиралтейской Коллегии 1765 г.;**
- **Указ о подрядах 1784 г. и о залогах 1790 г.;**
- **Устав 1802 г. о провианте и Положение 1830 г. о подрядах и поставках.**

Заказ встречался в различных предписаниях административного характера XIX века:

- в правилах и формах отчетности по Департаменту Морского Интендантства (Кораблестроительному, Комиссариатскому и Артиллерийскому, Высочайше утвержденным 25 июля 1837 г.);
- Положении 1878 г. об Экспедиции Заготовок Государственных Бумаг, правилах работы опытных станций Министерства земледелия и государственных имуществ и др.

В России недобросовестные поставщики не допускались к казенным заказам и в XVIII - XIX вв. В то же время, ограничения на участие в публичных закупках распространялись также и на других субъектов:

Ограничениям в подрядном праве подвергались:

1) евреи, поскольку стеснены в месте жительства; эти стеснения, впрочем, почти утратили свое значение с облегчением записки евреев в 1-ю гильдию;

2) лица, опубликованные, по судебному приговору, в неисправности по прежним договорам с казною, не допускаются к подрядам. По военному ведомству устраняются от торгов подрядчики неисправные, допустившие до

взыскания чужие залоги или поручителей, не исполнившие казенного дела. Имена их объявляются по всему ведомству распоряжением Военного Совета;

3) запрещается чиновникам, равно как и выборным от купечества членам тех мест, в коих казенные предприятия или торги производятся, входить в подряды, как своим именем, так и именем жен своих

Также некоторые ограничения на участие в публичных заказах в указанный период распространялись на казаков и крестьян.

Помимо этого в XIX в. в России участвовать в заключении казенных подрядов могли только лица, обладающие специальной (торговой) дееспособностью, выражающейся в наличии у них свидетельства на право торговли («промыслового свидетельства»). Однако устанавливались и исключения из этого правила, например в отношении поставщиков - производителей сельскохозяйственной продукции, поскольку указанные лица не обладали торговой дееспособностью.

К началу XX века нормативное регулирование отношений по поставкам продукции для государственных нужд осуществлялось преимущественно на основании Положения о подрядах и поставках 1830 года и иных «специальных постановлений», правила которых, имели в основном «характер инструкции административным учреждениям, а не норм права».

Заключение договора с казной в тот период осуществлялось тремя основными способами: посредством торгов, посредством запечатанных объявлений, посредством торгов и запечатанных объявлений. Первый способ (торги) состоял в том, что на листе, на который внесены имена желающих вступить в договор, записывалась объявляемая каждым из них цена до тех пор, «пока никто ниже цены предлагать не будет». В этом записывании цены содержалось предложение со стороны каждого из торгующихся, а казенное учреждение принимало то из предложений, которое являлось для него наиболее выгодным (т.е. в современном понимании проводился конкурс). Однако предложение могло быть сделано как на торгах, так и на так называемой переторжке. Совершение подряда посредством запечатанных объявлений состояло в том, что казенное учреждение посредством публикаций вызывало желающих вступить в договор, при этом лишь намечая предмет и некоторые условия договора, ожидая конкретных предложений от поставщиков. Предложения предъявлялись исключительно в запечатанных пакетах, которые одновременно вскрывались. Наиболее выгодное предложение принималось (т.е. в современном понимании проводился запрос предложений, широко применяемый в настоящее время в практике некоторых частных организаций, а также в публичных закупках за рубежом). Третий способ заключался в соединении торгов и запечатанных объявлений: сначала велся устный торг, а после их завершения вскрывались «запечатанные пакеты» (объявления). Договор также заключался с лицом, давшим наиболее выгодное предложение

Важную роль в историческом формировании и развитии института госзаказа в России сыграло «Положение о казенных подрядах и поставках» (1900-1917 гг.).

Дореволюционное отечественное право для ряда договоров, заключаемых государственными органами, в том числе казенных подрядов и поставок, устанавливало обязательное производство публичных торгов

После государственного переворота 1917 года процесс формирования отечественного законодательства о госзакупках 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. В течение 1920 г. были изданы декреты об обязательной поставке в порядке разверстки коровьего масла, яиц, убойного скота, меда, сена и соломы

В последующем правовое регулирование отношений по поставке для государственных нужд осуществлялось Положением о государственных подрядах и поставках от 30 сентября 1921 г., а затем - Положением о государственных подрядах и поставках от 27 июля 1923 г.

В Положении 1921 г. законодатель впервые разделил поставку и подряд для государственных нужд, отдельно урегулировав отношения государства с поставщиком и подрядчиком. В качестве участников отношений по поставке для государственных нужд выступали «поставщик» и «государственный орган», само государство в этих отношениях не участвовало. Положение устанавливало порядок заключения договоров посредством проведения публичных торгов. На недобросовестного поставщика возлагалась не только гражданско-правовая (например, в форме уплаты неустойки), но и уголовная ответственность

В 1923 г. была издана Инструкция о порядке публичных торгов на государственные подряды и поставки. В этой Инструкции были в основном воспроизведены дореволюционные правила о проведении торгов. Публичные торги проводились путем объявления условий «изустно», в запечатанных пакетах и по телеграфу (смешанные торги). Если по окончании торгов торговая комиссия признавала, что состоявшиеся торги не выгодны для государства, она настаивала на переторжке, на которую допускались как участвовавшие, так и не участвовавшие в торгах. При утверждении торгов заключался договор поставки с лицом, выигравшим торги. При прочих равных условиях предпочтение отдавалось государственным организациям, а при их отсутствии - кооперативным предприятиям

В 1923 г. в РСФСР был также принят Закон «О государственных подрядах и поставках», который в целях защиты интересов государства устанавливал специальные правила, регулирующие отношения по поставкам с участием в качестве заказчика государственных учреждений и государственных предприятий

В дальнейшем, с формированием административно-командной системы управления экономикой, когда практически все поставки

продукции и товаров осуществлялись на основе плановых актов (фондовых извещений, планов прикрепления, нарядов), нужда в особом регулировании отношений, связанных с поставками продукции и товаров для удовлетворения государственных потребностей, отпала.

В советский период государственный заказ превратился в своего рода плановое задание. Состав государственных заказов по стране в целом формировался и утверждался Госпланом СССР, а затем доводился до предприятий. Государство устанавливало цены на продукцию и ставки налогообложения

К 1980-м годам начались «перекосы» в планировании в различных отраслях экономики.

Для конца 1980-х гг. стало характерно обвальное разрушение механизма управления и системы хозяйственных связей предприятий, регионов, республик. В руках «центра» оставалось все меньше рычагов централизованного регулирования процессов формирования хозяйственных связей, а действенность этих рычагов неуклонно снижалась. Все труднее становилось разместить обязательный госзаказ, снижался уровень выполнения уже принятых государственных заказов. Условие, что размещение государственных заказов должно сопровождаться материально-техническим и финансовым обеспечением их выполнения, на практике не соблюдалось; при том, что государственные заказы были обязательными, это ставило исполнителей заказов в трудное положение

В этот переходный период, эволюционное замещение хозяйственного договора, заключавшегося во исполнение государственного задания, в гражданско-правовое обязательство протекало в уродливых формах «бюрократического рынка», «торгов» в коридорах власти. На «бюрократическом» рынке обращались не товары и услуги, а властные полномочия, привилегии, правила

Советом Министров СССР 25 июля 1988 г. были утверждены Положение о поставках продукции производственно-технического назначения, Положение о поставках товаров народного потребления, Основные условия регулирования договорных отношений при осуществлении экспортно-импортных операций, а также Временное положение о порядке формирования государственных заказов на 1989 и 1990 годы

В целом государственный заказ «образца 1987 – 1990» представлял собой централизованное плановое задание, мало чем отличающееся от плановых актов (нарядов) предыдущего периода.

В период 1991-1992 произошел крах системы Госнаба, основными последствиями которого стали:

- как и ранее прямое финансирование госпредприятий и госучреждений;
- резкое сокращение госрасходов;
- массовые задержки оплаты госзаказов со стороны бюджета;
- вывод активов и высокая коррупция в системе госзакупок.

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

Первым российским законом о государственных закупках стал Закон РФ от 28 мая 1992 г. № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд», введенный в действие Постановлением Верховного Совета РФ от 28 мая 1992 г. № 2860-1. Указанный Закон распространял свое действие только на федеральные закупки и был небольшим по объему (состоял всего из пяти статей).

Совсем скоро - в конце 1994 г. - было принято сразу несколько федеральных законов, регулирующих отношения по государственным закупкам: Федеральный закон от 2 декабря 1994 г. № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд»; Федеральный закон от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»; Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве». Спустя год был принят также Федеральный закон от 27 декабря 1995 г. № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе».

Все эти Законы, принятые в 1992-1994 годы, 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 госзакупок, 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». Во исполнение данного Указа и распоряжения Правительства Российской Федерации от 24 июля 1997 г. № 1047-р были утверждены Методические рекомендации по проведению торгов.

До принятия 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», никто из государственных заказчиков не занимался конкурсным размещением заказов на поставку товаров, работ, услуг (и это с учетом того, что первый Закон о государственных закупках, как мы уже отмечали, был принят еще в 1992 году).

Принятие указанного Положения имело важное значение, поскольку им были предусмотрены процедуры размещения заказов для государственных нужд. Открытые торги (открытый конкурс) были объявлены наиболее предпочтительным способом закупок. Также в предусмотренных в Положении случаях допускалось размещение заказов посредством проведения 2-этапных торгов, закрытых торгов (закрытых конкурсов),

внутренних торгов (внутреннего конкурса), запроса котировок, у единственного источника и др. Поставщики должны были удовлетворять квалификационным требованиям, определяемым в соответствии с Положением для каждой процедуры по размещению заказов отдельно.

Тем не менее, Положение не было лишено недостатков.

Главными проблемами этого документа являлись «переводной вид» - как в части терминологии, так и в излишней универсализации, важной для международных торгов, но вовсе не обязательной для государственных закупок, а также несогласованность ряда положений с действующим законодательством, в том числе с Гражданским кодексом.

Спустя некоторое время после вступления в силу Положения-305 был принят Федеральный закон от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» (далее – Закон).

Недостатки:

Под действие Закона не попадали закупки субъектов Российской Федерации и муниципальные закупки. Последние осуществлялись на основании отдельных законов субъектов Российской Федерации о государственном заказе и соответствующих актов муниципальных органов. Большинство указанных законов субъектов РФ и актов муниципальных образований отличались как от Закона о конкурсах 1999 г., так и друг от друга, в том числе в терминологии, что привело к формированию многочисленных различных систем размещения региональных и муниципальных заказов.

Во-вторых, Закон применялся только в случаях проведения **конкурсов** на размещение заказов на поставки товаров (работ, услуг) для государственных нужд и не предусматривал размещение заказа иными способами (аукцион, запрос котировок и т.д.). Более того, Закон о конкурсах 1999 г., в отличие от Положения-305, не содержал норм об обязательности проведения конкурсов (за исключением случаев, предусмотренных Законом)

В-третьих, Закон ограничивал участие в конкурсах огромного количества отечественных и иностранных поставщиков. Согласно ст. 5 Закона, участником конкурса мог быть только поставщик (исполнитель), имеющий производственные мощности, оборудование и трудовые ресурсы, необходимые для производства товаров (работ, услуг). В соответствии со ст. 6 Закона иностранные поставщики могли принимать участие в конкурсе лишь в случае, если производство товаров (работ, услуг) для государственных нужд в Российской Федерации отсутствует или экономически нецелесообразно

В целом Закон сделал шаг назад по сравнению с Указом № 305: в Законе отсутствовали критерии для определения победителей, не было упоминаний о простых способах закупок, установлено только судебное обжалование решений, принятых организатором конкурса, и др.

Уже через год после принятия Закона о конкурсах 1999 г. Правительство РФ поручило Минэкономике России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и с участием органов власти субъектов Российской Федерации подготовить проект нового Федерального закона «О закупках и поставках продукции для государственных нужд».

Результатом этой законотворческой работы явились разработка и принятие **Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»** (далее – **Закон 94-ФЗ**)

Закон № 94-ФЗ принципиально изменил систему госзаказа и в первую очередь был нацелен на борьбу с коррупцией.

Ключевыми характеристиками данного Закона являлись:

- открытость и прозрачность, выражающаяся в обязательности размещения в сети Интернет всей информации о размещении заказов, ведении реестра недобросовестных поставщиков;

- создание условий для конкуренции на торгах, которое выразилось в установлении закрытого перечня требований к участникам торгов, закрытого перечня случаев размещения заказа у единственного поставщика, установлении требований о неизменности условий заключенных контрактов, а также установлении административной процедуры обжалования действий заказчика.

Вместе с тем Закон № 94-ФЗ не лишен и недостатков (о чем свидетельствуют внесение значительных поправок в закон), из которых можно выделить следующие:

- отсутствует система планирования закупок;
- низкоквалифицированное выставление требований к продукции, в том числе к ее качеству;
- отсутствует регламентация требований к финансовому обеспечению контрактов;
- недостаточная регламентация ответственности за нарушения законодательства о размещении заказов;
- недостаточный контроль за стадиями исполнения контрактов и за конечным результатом, принимаемый товар во многих случаях не соответствует заданному качеству, и др.

В этой связи для устранения подобных недостатков встал вопрос о необходимости реформирования государственных закупок.

Впервые о необходимости реформирования государственных закупок было заявлено 30 ноября 2010 года, когда, выступая в Кремле с третьим Посланием Президента РФ Федеральному собранию, Д. А. Медведев выделил отдельной темой ситуацию с Федеральным законом № 94-ФЗ. Президент отметил, что, по данным Контрольного управления Кремля, нецелевые расходы при госзакупках, прямое воровство и откаты составляют не менее 1 трлн руб. в год. В соответствии с этим было дано распоряжение

о необходимости начала работы «над новой редакцией закона о госзакупках».

Во исполнение поручения Президента РФ к работе приступили два ведомства: Министерство экономического развития РФ, представившее проект закона «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг», и Федеральная антимонопольная служба РФ, разработавшая поправки в действующий Закон № 94-ФЗ. Главной интригой для всех оставался вопрос: быть или не быть Закону № 94-ФЗ? Однако о том, что федеральная контрактная система все же заменит действующий закон о закупках, стало известно 11 октября 2011 года на совещании по вопросам исполнения поручений Президента РФ, где Медведев высказался о необходимости завершить подготовку Закона о ФКС и передать согласованный проект на рассмотрение в Государственную думу.

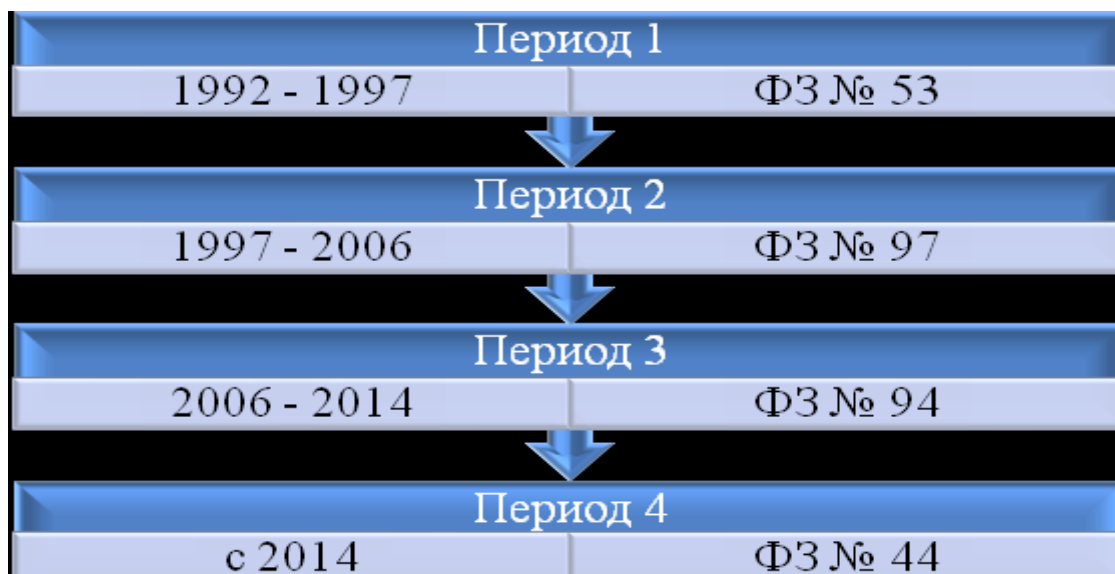
В 2012 г. в Государственную думу был направлен *Законопроект «О федеральной контрактной системе»*. В ходе осуждений в Государственной думе название законопроекта изменилось, и стал называться **«О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»**. После принятия этого законопроекта и его одобрения Советом Федерации он был подписан Президентом РФ 5 апреля 2013 г. На сегодняшний день система государственных и муниципальных закупок регламентируется Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Закон 44-ФЗ).

Закон № 44-ФЗ вступил в силу с 1 января 2014 года, кроме отдельных положений, для которых предусмотрены более поздние сроки введения в действие. Закон о контрактной системе призван обеспечить открытость и прозрачность в сфере закупок, повысить профессионализм заказчиков, стимулировать введение инноваций, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд. Это должно сделать проведение госзакупок более эффективным. Закон о контрактной системе нацелен на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок.

Закон 44-ФЗ регулирует отношения, 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

В целом историю госзакупок РФ можно представить в виде 4 основных периодов.

Периодизация истории развития госзакупок в РФ



Гончаров Е. История торгов в России XVII-XVIII вв. // Конкурсные торги. — 1998. — № 8. — С. 40.

Гончаров Е. История торгов в России. XX в. (до 1917 г.) // Конкурсные торги. — 1998. — № 14. — С. 42.

Стурза К.И. Историко-правовой анализ развития института государственного заказа в России // История государства и права. — 2013. — № 4. — С. 20-24.

Яруллин С. История возникновения и развития государственного заказа в России [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-плюс».