

СУЩНОСТЬ И АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД¹

Хачатурян Сурен Арутюнович

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник ФГБНУ «Аналитический центр»
sure1311@gmail.com

THE ESSENCE AND ASPECTS OF THE FORMATION OF A CONTRACT SYSTEM IN THE FIELD OF PROCUREMENT OF GOODS, WORKS, AND SERVICES TO MEET PUBLIC NEEDS

S. Khachatryan

Summary. The article describes the stages of formation of the contract system in the field of procurement of goods, works, and services to meet public needs. The author notes that the contract system is undergoing a period of transformation, especially within the framework of the strategy for 2019–2024, which provides for its modernization to increase the efficiency of using budget funds, and also assesses the effectiveness of the actions of participants in the implementation of measures aimed at meeting the needs of the state and municipalities.

Keywords: public procurement, 44-FZ, 275-FZ, contract system.

Аннотация. В статье описываются этапы становления контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд. Автором отмечается, что контрактная система испытывает период трансформации, особенно в рамках стратегии на 2019–2024 годы, предусматривающей её модернизацию для повышения эффективности использования бюджетных средств, а также дается оценка эффективности действий участников по реализации мероприятий, направленных на обеспечение потребностей государства и муниципалитетов.

Ключевые слова: государственные закупки, 44-ФЗ, 275-ФЗ, контрактная система.

Исторически первые шаги к формированию системы государственных закупок в России прослеживаются с момента издания Указа от 7 июля 1654 года Алексеем Михайловичем Романовым. Этот документ, устанавливающий фиксированные цены на ржаную и пшеничную муку для Смоленска и отменяющий налоги на эти продукты, включая таможенные пошлины, демонстрирует ранние попытки государства регулировать отношения с поставщиками на основе экономической выгоды и рациональности.

В эпоху правления Петра I, потомка Алексея Михайловича, произошло становление системного подхода к управлению государственными закупками. Это время ознаменовалось введением первых открытых аукционов, конкурсов и других механизмов в данной области. Ключевым событием стал выпуск в 1714 году Указа о приглашении подрядчиков для производства пороха, который заложил фундаментальные принципы открытости и публичности в процессе закупок, а также определил их основные форматы¹. На следующий год, в 1715,

была создана Канцелярия подрядных дел, находившаяся в подчинении Сената и задачей которой было регулирование операций купли-продажи и закупок, критически важных для государства [1]. Важно отметить, что большая часть правовых актов, принятых в этот период, была нацелена на удовлетворение потребностей военных и морских сил.

В 1722 году было утверждено положение, регламентирующее деятельность Адмиралтейства и верфей, а также определяющее структуру Адмиралтейств-коллегии и порядок работы адмиралтейских чинов. Основные правила проведения аукционов были четко очерчены: необходимость публикации официального уведомления об аукционе, в котором указывались детали предложения, время начала и окончания торгов, а также место их проведения. По этому регламенту, победителем аукциона объявлялся тот, кто предлагал наиболее выгодную цену и был при этом «честным и надежным», имея гарантии. Особенностью процедуры стало введение практики «сидения при свечах», когда после установления окончательной стоимости зажигалась свеча, предоставляя шанс поставщикам или подрядчикам предложить дополнительное снижение цены до тех пор, пока свеча

¹ Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2014. № 5. ч. 2. С. 22.

¹ Работа выполнена в рамках государственного задания Минобрнауки России по теме «Развитие методологии производства продукции двойного назначения высокотехнологичными компаниями России с использованием элементов искусственного интеллекта в условиях цифровизации экономики и санкционного давления» № 123011600034-3

не потухнет. Это правило делало невозможным изменение предложения после того, как свеча догорала.

Согласно акту Екатерины II от 1775 года «Учреждение о губерниях», губернатор был обязан покупать товары у тех, кто имел производственную базу в его регионе. Основной целью такого учреждения было снижение затрат на транспортировку товаров и стимулирование развития местного производства.

Позднее, при Александре I, заказы были разделены на отдельные лоты. При Николае II закупки на местах регулировались законом 1830 года, известным как «Лист для торга», и «Положением о подрядах и поставках» 1900 года. В это время способы закупок подразделялись на изустные, посредством объявлений и смешанные.

Волна изменений, обрушившаяся на Россию после революционных событий 1917 года, коснулась и сектора государственных закупок, заложив фундамент для административно-командной экономической модели. В этой новой системе не было места конкуренции, что стало причиной прерывания развития предреволюционной системы госзакупок. В период с 1917 по 1931 год остатки конкурентных взаимодействий еще прослеживались, но начиная с 1932 года, конкуренция была окончательно исключена из практики. Переход к экономике планового типа означал, что вся нормативная база, принятая после 1927 года, регулировала лишь взаимоотношения внутри государственного сектора.

До момента распада Советского Союза система государственных закупок фактически прекратила свое существование в привычном виде, и лишь кардинальные изменения в экономическом и политическом устройстве страны в 1992 году заложили основу для возрождения и дальнейшего развития законодательства в этой сфере. На заре новой экономической эры перед законодателями встала задача создания комплексной юридической структуры, отвечающей потребностям обновленных экономических отношений [2].

Создание совершенной правовой системы управления закупками, отвечающей всем требованиям федеральных и муниципальных структур, представляется задачей не из легких и требует времени. Таким образом, формирование нормативной основы в этой области разворачивалось постепенно, через серию экспериментов и корректировок. В качестве знакового этапа в постсоветской истории регулирования федеральных закупок выступил Закон № 2859-1, принятый 28 мая 1992 года «О поставках продукции и товаров для государственных нужд»². Этот нормативный акт открыл серию попыток

² Закон РФ «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» от 28.05.1992 № 2859-1 (утратил силу) [Электронный ресурс]. Режим доступа: СПС «Консультант-Плюс», раздел «Документы» (дата обращения: 26.10.2023).

государственного регулирования в сфере закупок в России, став первым, но не самым успешным шагом законодательного органа в данном направлении.

В целях улучшения условий реализации Закона № 2859-1 был издан Указ Президента РФ № 826 от 7 августа 1992 года «О мерах по формированию федеральной контрактной системы», в соответствии с которым были созданы Росконтракт и Росхлебпродукт, обеспечивающие государственные закупки общепромышленных и потребительских товаров, зерна, хлебобулочных изделий и продуктов переработки зерна³. В дальнейшем был принят ряд законов, регулирующих сферу государственных и муниципальных закупок, в том числе Федеральный закон № 60-ФЗ от 13 декабря 1994 года «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»⁴ и Федеральный закон № 97-ФЗ от 6 мая 1999 года «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд». В этих законах четко прописан механизм государственного заказа через конкурс, в то время как другие способы только декларируются и не регламентируются.

Неоднородность и перекрытие полномочий в существующем законодательстве о госзакупках России подняли вопрос о срочной потребности в унифицированной системе для удовлетворения государственных и муниципальных нужд. Это вызвало необходимость интеграции как национального опыта в этой сфере, так и лучших мировых практик. В качестве ответа на это был принят Федеральный закон № 94-ФЗ от 21 июля 2005 года «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Этот закон заложил основы для единой процедуры организации госзаказов, определив общие принципы и нормы для закупочной деятельности на всех уровнях власти⁵. Хотя Закон № 94-ФЗ и не был исчерпывающим и требовал постоянных доработок через дополнительные постановления и регулятивные документы, он положил начало формированию эффективной системы государственных и муниципальных закупок в стране.

³ Указ Президента РФ от 7 августа 1992 г. № 826 «О мерах по формированию Федеральной контрактной системы» (с изм. и доп. от 21.06.1994) [Электронный ресурс]. Режим доступа: ЭПС «Система Гарант» (дата обращения: 14.11.2023).

⁴ Федеральный закон от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (с изм. и доп. от 28.06.2022) [Электронный ресурс]. Режим доступа: СПС «Консультант-Плюс», раздел «Документы» (дата обращения: 26.10.2023).

⁵ 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» (утратил силу) [Электронный ресурс]. Режим доступа: СПС «Консультант-Плюс», раздел «Документы» (дата обращения: 26.10.2023).

Федеральный закон № 44-ФЗ, принятый 5 апреля 2013 года и озаглавленный «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд», заменил собой предыдущий закон № 94-ФЗ. В основу нового закона легли принципы и подходы, адаптированные из практики США, где понятие «контрактная система» встречается в законодательстве, хотя и без четкого определения⁶.

Американская модель закупок, прошедшая через разнообразные стадии эволюции, в кризисные времена опиралась на закрытые аукционы и прямое регулирование. Воздействие государства на производственный аппарат демонстрировало двойственные результаты: с одной стороны, ускоряло поставки, с другой — вело к увеличению коррупции и падению эффективности закупочных процедур. Стремление США к обеспечению равных возможностей для участия в госзакупках и поддержанию конкуренции отразилось в принятии в 1984 году унифицированного закона, задающего направление дальнейшего развития системы закупок. В американском законодательстве закупки классифицируются на две категории: закупки в рамках государственных программ и закупки для нужд государственных организаций, причем акцент делается на первом типе [3].

Изучая мировые практики управления системами государственных закупок, становится очевидным, что на Западе предпочитают термины «государственные закупки» или «закупки для государственных нужд» вместо российской формулировки «закупки для государственных и муниципальных нужд». Эти понятия на международном уровне обычно объединяются под широко узнаваемое наименование «правительственные закупки», где правительство действует как ключевой участник в процессе закупок. Исследование и применение зарубежного опыта, где системы госзакупок действуют эффективно, предоставляют возможность выявления и устранения недочетов в российском законодательстве.

Разнообразие трактовки понятия «контрактная система» в российской научной среде и законодательных текстах требует подробного рассмотрения. Основным документом для анализа является Федеральный закон № 44-ФЗ от 5 апреля 2013 года «О государственных и муниципальных нуждах», где в статье 3 контрактная система описывается как сеть участников и процессов, включая использование единой информационной системы, ориентированных на удовлетворение государственных и муниципальных потребностей в соответствии с законодательством. Анализируя законодательное определе-

⁶ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [Электронный ресурс]. Режим доступа: СПС «Консультант-Плюс», раздел «Документы» (дата обращения: 15.10.2023).

ние, возникают вопросы относительно его практической реализации. По мнению Л.В. Андреевой, концепция контрактной системы объединяет разнообразных участников закупочного процесса, на которых законодательно возложены обязанности, направленные на достижение эффективности и целей в сфере закупок⁷.

А.А. Юдин и Т.В. Тарабукина определяют контрактную систему в контексте закупок как интеграцию действующих лиц и их действий, осуществляемых на основе установленных принципов на протяжении всего процесса закупок, целью которых является удовлетворение потребностей государства. С этой точки зрения, система охватывает все этапы закупочной деятельности, от планирования до исполнения контрактов.

И.Ю. Федорова, занимающая должность профессора в Российской международной академии туризма, рассматривает контрактную систему как многоаспектный финансово-экономический и управленческий инструмент. Она подчеркивает, что данная система является ключевым элементом в структуре управления государственными закупками товаров, работ и услуг, выступая основой для эффективного функционирования государственного сектора экономики [4]⁸.

А.В. Кнутов, занимающий должность старшего научного сотрудника в Высшей школе экономики, отмечает, что наиболее полное и эффективное определение контрактной системы представлено в ранних версиях проектов федерального закона, касающегося этой системы. Согласно этому определению, контрактная система представляет собой интегрированный набор действий правового, управленческого и экономического характера. Эти действия ориентированы на удовлетворение потребностей государственного и муниципального уровней через всестороннее взаимодействие этапов, начиная от прогнозирования и планирования закупок до их непосредственного выполнения и контрактации, включая последующий мониторинг, регулирование, контроль и аудит процессов⁹.

Это определение захватывает суть реформы в сфере государственных закупок, акцентируя внимание не только на выборе поставщиков для государственных и муниципальных потребностей, но и на комплексе про-

⁷ Андреева Л.В. Формирование контрактной системы в России в условиях экономической интеграции / Л.В. Андреева // Юрист. 2013. № 14. С.3

⁸ Федорова И.Ю. Финансовый механизм государственных и муниципальных закупок: учебник для вузов / И.Ю. Федорова, А.В. Фрыгин, М.Н.Прокофьев. 2-е изд., перераб. и доп.— Москва: Издательство Юрайт, 2023. С. 39.

⁹ Кнутов А.В. Управление государственными и муниципальными закупками и контрактами: учебник и практикум для вузов. — Москва: Издательство Юрайт, 2023. С. 16.

цедур, связанных с процессом закупки. Включены такие аспекты, как разработка и обоснование планов закупок, процедура их осуществления, заключение и выполнение контрактов, а также наблюдение и аудит деятельности по закупкам, вместе с их управлением. В рамках исследований, процессы разделяют на централизованные, управленческие и поддерживающие.

К централизованным процессам причисляют:

- разработку планов закупок, включая их обоснование;
- проведение процедур закупки, выбор поставщиков, подрядчиков и исполнителей;
- реализацию условий контрактов, заключенных в результате закупок.

Управленческие процессы охватывают:

- нормативное регулирование деятельности по закупкам, включая стандартизацию процессов, применение принципов национального предпочтения, централизацию закупок;
- мониторинг, инспектирование и контроль за процессами закупок, а также процедуры их обжалования.

Поддерживающие процессы включают в себя:

- информационное сопровождение в области закупок, в том числе создание и управление единой информационной системой;
- предоставление организационных и кадровых ресурсов, таких как формирование квалифицированных органов управления, отделов и служб закупок, привлечение экспертов и профессиональных советов в сфере закупок [5].

Федеральный закон № 44-ФЗ в статьях с 7 по 12 выделяет основные принципы, по которым должны осуществляться государственные и муниципальные закупки. Давайте разберемся с каждым из этих принципов более детально.

1. Принцип открытости и прозрачности заключается в том, что информация о контрактах, как государственных, так и муниципальных, должна быть легкодоступной для общественности России. Это достигается за счет опубликования сведений о тендерах в Единой информационной системе.
2. Принцип содействия конкуренции направлен на создание равных возможностей для всех участников закупочных процедур, обеспечивая тем самым справедливую конкуренцию среди претендентов.
3. Принцип профессионализма заказчика подразумевает, что закупки на государственном и муниципальном уровне должны проводиться специалистами с высокой квалификацией, которые регулярно проходят дополнительное обучение и повышают свои профессиональные навыки.

4. Принцип стимулирования инноваций ориентирован на то, чтобы в процессе планирования и проведения закупок предпочтение отдавалось новейшим и модернизированным товарам и услугам, которые обладают передовыми техническими характеристиками.

Внедрение принципа поощрения инноваций в сфере государственных закупок способствует активизации инновационной деятельности на уровне всей страны, целями которой являются:

- выявление приоритетных областей научных разработок для экономики страны;
- разработка и улучшение структурных основ для инновационного прогресса в экономике;
- стимулирование заинтересованности и участия управленческих структур, научных и производственных коллективов в инновационных проектах;
- организация научно-исследовательских работ и обеспечение необходимыми финансами, материалами и техникой для внедрения новшеств.

Ключевые направления активизации инновационной активности в контексте закупок включают:

- создание каталогов инновационных товаров и услуг для нужд государства и муниципалитетов;
- предложение заказчикам экспертных услуг от специалистов, обладающих глубокими знаниями в сфере научных исследований и разработок;
- проведение тендеров на приобретение инновационных товаров и услуг;
- разработка критериев для оценки компетенций поставщиков инновационных решений в интересах органов государственного и муниципального управления;
- повышение квалификации заказчиков в области закупок инновационной продукции.

К тому же, принцип единства в контрактной системе закупок подразумевает строгую последовательность выполнения всех этапов закупочного процесса [6].

Принцип ответственности за результаты и эффективность подчеркивает, что все участвующие стороны должны нацеливаться на достижение конкретных результатов, соответствующих потребностям государства или муниципалитета. Взаимодействие и взаимозависимость участников контрактной системы определяют общую эффективность и развитие системы в целом.

Центральное место в контрактной системе занимает взаимообусловленность действий участников по реализации мероприятий, направленных на обеспечение потребностей государства и муниципалитетов.

Ведение и нормативное регулирование системы государственных закупок в Российской Федерации возложено на специализированный федеральный орган исполнительной власти, который занимается разработкой и реализацией государственной политики в этой области. Главной фигурой на федеральном уровне, исполняющей эти функции, выступает Министерство финансов нашей страны. К числу ключевых фигур, вовлеченных в систему закупок на федеральном уровне, также причисляются Президент РФ и Правительство РФ, которым законодательно предоставлено право на издание нормативных актов, касающихся сферы закупочной деятельности.

На региональном уровне деятельность по управлению и регулированию закупок возлагается на органы исполнительной власти субъектов РФ, которые работают в тесном сотрудничестве с федеральным органом, ответственным за контрактную систему. Эти региональные органы обладают полномочиями для проведения государственной политики в области закупок, включая организацию мониторинга тендеров и предоставление методической поддержки организациям, занимающимся закупками для нужд субъектов РФ.

Органы местного самоуправления, в свою очередь, уполномочены на реализацию установленных норм и законов в сфере закупок в пределах своих полномочий. Они могут выпускать собственные нормативные акты, касающиеся закупок, и проводить мониторинг этих процессов.

В сфере государственных и муниципальных закупок функционируют органы контроля, задачи которых разделяются на проверку закупочной деятельности и финансовый аудит. Эти структуры действуют на всех уровнях управления: федеральном, региональном и местном. На федеральном уровне роль контролера за деятельностью в области закупок выполняет Федеральная антимонопольная служба России (ФАС РФ), которая также следит за соблюдением правил при осуществлении оборонных закупок и закупок, информация о которых является государственной тайной. В регионах контрольные функции возложены на специализированные управленческие органы субъектов Федерации, а на местном уровне — на органы самоуправления муниципалитетов.

Финансовый контроль за процессами закупок также распределен между органами на всех уровнях административной власти. В их числе выделяется Казначейство РФ, которое обеспечивает надзор за финансовыми операциями, связанными с исполнением бюджетов различных уровней в рамках бюджетной системы страны.

Казначейство Российской Федерации вместе с финансовыми департаментами регионов и местных вла-

стей, а также органами управления государственными внебюджетными ресурсами, обладают полномочиями по проверке согласованности данных о финансировании закупок, отраженных в планах, и сведений о идентификационных номерах закупок. Эти учреждения могут делегировать свои функции Казначейству по особому соглашению. Главная задача такого финансового надзора заключается в гарантии законности процессов подготовки и реализации бюджетов на всех уровнях российской бюджетной системы, касающихся расходов на закупки, и в обеспечении точности финансовой отчетности по этим операциям.

В категорию государственных заказчиков входят государственные учреждения и корпорации, например, «Росатом», «Роскосмос», а также специализированные организации, к примеру, публично-правовая компания «Единый заказчик в сфере строительства» и управляющие государственными внебюджетными фондами или государственными казенными предприятиями. Муниципальные заказчики представлены органами местного самоуправления и муниципальными казенными учреждениями, которым предоставлено право взять на себя бюджетные обязательства и проводить закупки от имени муниципальных единиц в соответствии с Бюджетным кодексом РФ.

Федеральный закон не различает государственных и муниципальных заказчиков, за исключением случаев, специально предусмотренных данным законом (бюджетные органы, осуществляющие закупки), и применяет наименование заказчика в общем виде. В соответствии с требованиями закона осуществляется регламентация деятельности получателей бюджетных средств, осуществляющих закупки за счет грантов и иных средств, предоставляемых из средств бюджетной системы Российской Федерации. Характерной особенностью таких участников системы закупок является то, что они могут вступать в договорные отношения как в качестве заказчика, так и в качестве участника закупки. Для бюджетного или казенного учреждения статус заказчика означает статус получателя бюджетных средств.

Среди заказчиков выделяют государственные и муниципальные структуры, которые вкладывают средства в развитие объектов общественной и локальной значимости, опираясь на финансовые ресурсы, выделенные из бюджета.

В круг участников закупочных процессов входят как физические, так и юридические лица, независимо от их структуры, формы собственности, географического расположения и происхождения капитала, включая индивидуальных предпринимателей. Однако иностранные юридические лица не принимаются во внимание как потенциальные участники.

В особые группы участников входят представители малого и среднего бизнеса, социально ориентированные некоммерческие организации, компании, созданные людьми с ограниченными возможностями, а также организации, работающие в системе исполнения наказаний. Действующее законодательство детализирует условия и порядок взаимодействия данных групп с закупочными механизмами.

В круг малого бизнеса входят потребительские кооперативы, частные компании, за исключением тех, что находятся в собственности государства или муниципалитетов, зарегистрированные в едином реестре, а также индивидуальные предприниматели и сельскохозяйственные производители, работающие без создания юридического лица, которые соответствуют определенным критериям:

- Для организаций доля участия государственных, муниципальных структур, иностранных компаний, общественных и религиозных объединений, благотворительных и других фондов в их уставном капитале не должна превышать 25 %, за исключением некоторых типов инвестиционных фондов.
- Число сотрудников за год до этого не должно превысить 100 человек для малых и 15 для микропредприятий.
- Годовая выручка от продаж или стоимость активов за прошлый год не должна превышать лимиты, заданные Правительством РФ для каждой категории предприятий малого и среднего бизнеса.

ЛИТЕРАТУРА

1. Редин Д.А. Канцелярия подрядных дел (к истории законодательно-административного регулирования государственных закупок в России петровского времени) // Вестник государственного и муниципального управления. 2020. Т. 9, № 3. С. 132.
2. Рукавишников С.М. Проблемные вопросы привлечения административной ответственности в сфере закупок // Вестник СГЮА. 2021. №1 (138). С. 118–123.
3. Котляр И.А., Глазкова Е.И. Проблемы определения субъекта преступления, предусмотренного ст. 200.4 УК РФ // Вестн. Том. гос. ун-та. 2023. №488. С. 219–223.
4. Федорова И.Ю. Финансовый механизм государственных и муниципальных закупок: учебник для вузов / И.Ю. Федорова, А.В. Фрыгин, М.Н.Прокофьев. 2-е изд., перераб. и доп. — Москва: Издательство Юрайт, 2023. С. 39.
5. Овчаров А.В. Нормы об ответственности за злоупотребления в сфере осуществления закупок: проблемы социальной обусловленности и законодательной техники // Труды Института государства и права РАН. 2022. №4. С. 162–185.
6. Гунзынов Ж.П., Дондокова М.Ю., Коновалова З.А., Мяханова А.Н., Синьков Д.В. Правовое регулирование закупочной деятельности России, Китая и Монголии: некоторые аспекты противодействия коррупции // Юридический вестник Самарского университета. 2022. №1. С. 88–96.

© Хачатурян Сурен Арутюнович (sure1311@gmail.com)
Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»