

ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД

HISTORY OF FORMATION OF THE CONTRACT SYSTEM IN THE RUSSIAN FEDERATION IN THE FIELD OF PROCUREMENT FOR STATE AND MUNICIPAL NEEDS

N. Pereverzeva

Annotation

In the context of globalization of the economic space and integration of the Russian Federation at the present stage of historical development, one of the effective tools of economic regulation at the state level is the contract system in the field of procurement of goods, services for state and municipal needs. At its core, such a system is a legal form of public administration in the new basic economic relations. Despite all its advantages, the legislation on the contract system in the field of procurement is characterized by its instability and is constantly undergoing changes aimed at improving the legal regulation of relations in the field of procurement for state and municipal needs. Under these conditions, there is a need to analyze the history of the formation of the contract system in the Russian Federation in the field of procurement for state and municipal needs, which will reveal the essence of the phenomenon under study in the dynamics of its historical development, to properly diagnose the legal problems existing at the present time, and to determine.

Keywords: contract system, state and municipal procurement, historical analysis, formation of modern contract system, dynamics of development, legal problems, harmonization of legislation.

Переверзева Наталья Александровна
Аспирант,
Московский Финансово-Юридический
Университет МФЮА, г. Москва

Аннотация

В условиях глобализации экономического пространства и интеграции Российской Федерации на современном этапе исторического развития, одним из действенных инструментов регулирования экономики на государственном уровне выступает контрактная система в сфере закупок товаров, работ услуг для государственных и муниципальных нужд. По своей сути такая система представляет собой правовые формы осуществления государственного управления в условиях новых базисных экономических отношений. При всех своих преимуществах законодательство о контрактной системе в сфере закупок характеризуется своей нестабильностью и постоянно подвергается изменениям, направленным на совершенствование правового регулирования отношений в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд. В указанных условиях возникает необходимость анализа истории становления контрактной системы в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд в нашей стране, проведение которого позволит выявить сущность изучаемого явления в динамике его исторического развития, надлежющим образом диагностировать правовые проблемы, существующие в настоящее время, и определить тенденции их преодоления.

Ключевые слова:

Контрактная система, государственные и муниципальные закупки, исторический анализ, становление современной контрактной системы, динамика развития, правовые проблемы, гармонизация законодательства.

Новое для российского права понятие – "контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных или муниципальных нужд" (далее – контрактная система в сфере закупок) появилось с принятием Федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (далее – Закон №44-ФЗ) [1]. Вместе с тем, с точки зрения общественных отношений, возникающих в рамках контрактной системы в сфере закупок, такая система не являлась принципиально новым государственно правовым явлением, а в большинстве своём представляла смену исторически сложившегося понятийного аппарата в дея-

тельности по осуществлению закупок для государственных нужд, продиктованную необходимостью унификации российского законодательства.

Так, отношения, связанные с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных, муниципальных нужд, стали входить в совокупность взаимосвязанных отношений различной правовой природы, складывающихся между законодательно определенными субъектами в отношении закупок товаров, работ, услуг начиная от их планирования и заканчивая исполнением обязательств участников отношений. Таким образом, современная контрактная система – это совокупность целого ряда элементов, объ-

единенных единой целью – обеспечением государственных и муниципальных нужд.

Несмотря на смену понятийного аппарата и устранение ряда правовых коллизий, современное законодательство о контрактной системе в сфере закупок характеризуется нестабильностью и подвергается постоянным изменениям. Так, только редакций Закона №44-ФЗ с момента его принятия до 1 июля 2018 года насчитывается 46, количество же изменений нормативного содержания статей вышеназванного закона не поддается подсчетам, также, как и реальный объем подзаконных нормативных правовых актов, издаваемых во исполнение Закона №44-ФЗ, и количество изменений, вносимых в иные нормативные правовые акты Российской Федерации, входящие в законодательство о контрактной системе (Бюджетный кодекс Российской Федерации, Гражданский кодекс российской Федерации, Федеральный закон от 29.12.2012 №275-Ф "О государственном оборонном заказе" и др.).

Первым признаком нестабильности законодательства является наличие правовых проблем, требующих преодоления. При этом такие проблемы в большинстве случаев имеют исторические корни. Поэтому определение сущности и надлежащей диагностики проблем современной контрактной системы в сфере закупок невозможно без анализа такой системы в динамике ее исторического развития. Кроме того, рассмотрение института контрактной системы в сфере закупок в историческом плане обеспечит нахождение ее существенных характеристик, необходимых для адекватного восприятия контрактной системы в сфере закупок в текущей системе гражданских правоотношений.

В научных источниках возникновение в нашей стране института государственных закупок связывают с именем второго российского царя из династии Романовых – Алексеем Михайловичем Тишайшим (1629–1676 г.г.), издавшим в 1654 году Указ о подрядной цене на доставку в Смоленск муки и сухарей. В Указе 1654 года нашли первое нормативное закрепление такие категории, как "публичный заказ", "определение исполнителей", "условия" [11, с. 39].

Дальнейшее становление института государственных и муниципальных закупок началось во времена правления Петра I (1672 – 1725 гг.). Так, в изданном Петром I Указе 1711 года были закреплены ключевые принципы осуществления закупок, имеющие место и в современной контрактной системе: публичность, информационное обеспечение осуществления закупок, открытость, гласность [11, с. 41].

Кроме основополагающих принципов осуществления закупок, как отмечает в своих исследованиях Е.Ю. Гон-

чаров, для периода петровских реформ характерно появление многих институтов в сфере государственных закупок: порядка приемки товаров, ответственности за ненадлежащее исполнение государственного заказа, ответственности заказчика, запрета на участие заказчика в торгах, формирование прототипа современного реестра недобросовестных поставщиков и др. [11, с. 31].

Во времена правления Анны Иоанновны (1663–1740 гг.) процесс осуществления государственных и муниципальных закупок продолжает совершенствоваться, в частности, появляется порядок публикации информации о торгах, рассмотрение поступивших предложений, выявление наиболее оптимальных предложений, а также устанавливаются отдельные требования к участникам закупок. Так, для участия в закупках, к их участникам устанавливалось требование о наличии справки из Коммерц-коллегии об отсутствии государственных "доимок", долгов по векселям [17].

При Елизавете I (1709 –1761 гг.) был издан Регул провиантского правления 1758 года, в котором уделялось особое внимание процедурным моментам при осуществлении торгов (порядок размещения информации о торгах, сроки такого размещения и др.), а также требования к содержанию заявок на участие в торгах.

Существенные изменения в деятельность по осуществлению государственных и муниципальных закупок были внесены во времена правления Александра I (1777 – 1825 гг.). Так, в Уставе о провианте для продовольствия войск 1802 года нашел закрепление новый инструмент в системе государственных подрядов – "справочная цена" как основной показатель цены, а также порядке ее определения. Немногим позже был издан Указ 1815 года, в соответствии с положениями которого государственным заказчикам рекомендовалось наиболее крупные подряды по частям. Распоряжением 1818 года "О мерах к отращиванию промедлений и платежа поставщикам по заключенными с ними в казенных местах подрядах" был введен институт ответственности заказчика за неисполнение принятых обязательств в части оплаты выполненных работ, услуг или поставленных товаров [11, с. 53].

В годы правления Николая I (1796–1855 гг.) издаются "Лист для торга", наделяющий земства правом проводить торги по некоторым земским повинностям и закрепляющий основные принципы осуществления государственных закупок в Государстве Российском.

При Александре II (1818–1881 гг.) издаются указы, ограничивающие государственные закупки иностранных товаров, имеющее сходство с современными требованиями ст.14 Закона №44-ФЗ об установлении национального режима при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд.

Процесс совершенствования деятельности государства в сфере закупок продолжился и при Николае II. В частности, в 1900 году было издано Положение о подрядах и поставках, устанавливающее три способа осуществления государственных закупок: изустные торги (по содержанию аналогично современному конкурсу), торги посредством запечатанных объявлений и смешанные торги.

Принципиально новые направления в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд были намечены после утверждения советской власти на территории России. 30 сентября 1921 года Рабоче-крестьянская инспекция разработала первое Положение о поставках и подрядах, на смену которому пришло Положение о государственных подрядах 1923 года [10].

В указанных положениях были установлены порядок предоставления аванса подрядчиков и поставщиков, порядок предоставления обеспечения исполнения договора подрядчиком. Порядок проведения публичных торгов определялся отдельной инструкцией. Форма проведения торгов предполагалась: изустная или в запечатанных пакетах и по телеграфу.

После принятия Программы Коммунистического Интернационала 1 сентября 1928 года, положившей начало борьбе с частной собственностью, отношения в сфере государственных закупок начали себя изживать. Так, в вышеназванной программе, рыночные отношения между государством и частным сектором были определены как гибель, способствующая вытеснению частного капитала, переделке крестьянского хозяйства, дальнейшей централизации и концентрации средств производства в руках пролетарского государства. На момент декабря 1930 года в государственной газете "Известия", в которой в соответствии с нормативными правовыми актами СССР должны были публиковаться объявления о торгах, с начала 1930 года не было опубликовано ни одного объявления. С 20 мая 1932 года Постановлением ЦИК и СНК ССР частная торговля была признана уголовно наказуемым деянием, что приостановило государственную деятельность по осуществлению публичных закупок более чем на 60 лет.

Несмотря на то, что в советский период издавались нормативные правовые акты, регулирующие отношения, связанные государственным заказом, субъектами таких правоотношений становились государство и государственные предприятия и организации. Иными словами, государственные финансовые ресурсы были сосредоточены исключительно в руках государства, 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.

Указ Президента Российской Федерации от 7 августа 1992 г. №826 "О мерах по формированию федеральной контрактной системы" [9] и принятое в соответствии с вышеназванным Указом Постановление Правительства Российской Федерации от 10 августа 1992 г. О реализации Указа Президента Российской Федерации "О мерах по формированию Федеральной контрактной системы" [6], а также Закон РФ от 28.05.1992 №2859-1 "О поставках продукции и товаров для государственных нужд" (далее – Закон 1992 года) [3], стали первыми нормативными правовыми актами, установившими порядок осуществления государственных и муниципальных закупок в постсоветское время.

Несмотря на значимость вышеназванных нормативных правовых актов, для становления современной контрактной системы их нормативное содержание было достаточно примитивным, поэтому государству не удалось заменить бездействующий институт осуществления государственных закупок квазирыночным институтом. Закон 1992 года действовал до вступления в силу Федерального закона от 13 декабря 1994 г. №60-ФЗ "О поставках продукции для федеральных государственных нужд" (далее – Закон 1994 года) [4] и целого комплекса нормативных правовых актов, регулирующих отдельные вопросы в сфере государственных закупок.

Так, Указ Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 г. №305 "О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд" [8] регулировал порядок размещения заказов, Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. №594 "О реализации Федерального закона "О поставках продукции для федеральных государственных нужд" [9] устанавливало порядок подготовки и заключения государственных контрактов для федеральных государственных нужд.

В мае 1999 года был принят новый Федеральный закон №97-ФЗ "О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд" (далее – Закон №97) [5], целью которого было регулирование отдельного направления в сфере государственных закупок – осуществление торгов путем проведения конкурсов. В Законе №97 были закреплены новые для российского права правила осуществления закупок, в частности, касающиеся установления критериев к участникам конкурсов, не потерявших свою актуальность и в современном законодательстве о контрактной системе.

С момента появления первых правовых норм, регулирующих особенности функционирования государства в системе государственных закупок, прошло уже около 30 лет, однако примитивный характер процедур государ-

ственных закупок и порядка взаимодействия государственного заказчика и участника закупки, характерный для первых нормативных актов, закрепляющих основы государственных закупок, не позволил в полной мере реализовать механизм их функционирования. Наиболее слаженно и четко отношения в рассматриваемой сфере начали формироваться с появлением Федерального закона № 94-ФЗ от 21 июля 2005 года "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" [2], который действовал в Российской Федерации девять лет до принятия Закона № 44-ФЗ, раскрывающего не только особенности осуществления различных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и правовое положение субъектов государственных закупок, но и основные принципы государственных закупок. За четыре последних года действия нового закона система государственных закупок сменила вектор своего развития и стала более ориентированной на информационную доступность, инновационный характер, профессионализм государственного заказчика и обеспечение конкуренции.

Однако по-прежнему ключевая роль в осуществлении государственных закупок отводится государству. При этом в правоотношениях в сфере закупок государство выступает через различные органы государственной власти – государственных заказчиков, действующих от имени Российской Федерации. Несмотря на то, что новый закон принципиально усовершенствовал систему государственных закупок в стране, тем не менее, с момента его действия и до настоящего времени в его положения и положения иных нормативных правовых актов, принятых во исполнение закона, было внесено колоссальное количество изменений, в том числе в части действия государственных заказчиков при осуществлении закупок. При этом одной из принципиальных проблем является существующее правовое положение государственного заказчика при осуществлении закупок и пределы его ответственности при их осуществлении.

Государственные заказчики являются полноценными участниками контрактной системы, их правовой статус закреплен в Законе №44-ФЗ, однако государственные заказчики являются слабой стороной в отношениях, а обусловлено это ограничением роли государственного заказчика, действующего в условиях ограниченного финансирования, слишком серьезными мерами ответственности за каждое нарушение в сфере закупок, зависимостью от мнения контролирурующих органов, отсутствием профессионализма.

Указанная автором статьи позиция не совпадает с позицией Федеральной антимонопольной службы, видящей заведомо слабой стороной в государственных закупках участника закупки. Поэтому первоочередной за-

дачей государства на современном этапе является совершенствование правового регулирования, направленного в том числе на устранение правовых коллизий в законодательстве о контрактной системе.

Современная контрактная система во многом копирует особенности функционирования, характерные для контрактных систем стран Западной Европы и США. Отдельные нормы Закона №44-ФЗ в первоначальной его редакции являлись переводом положений законодательства стран Западной Европы. При этом отечественные специалисты, отталкиваясь от опыта зарубежных стран, не учли разницу правовых систем [15].

Несмотря на внесение существенных изменений в законодательство о контрактной системе, с 1 июля 2018 года отдельные положения российского законодательства в сфере закупок объективно не соответствуют современным реалиям или не в полной мере раскрывают особенности осуществления тех или иных отношений, что создает коллизии и пробелы в правовом регулировании таких отношений, несовершенство правовых норм и двусмысленность в их толковании. Все вышеуказанное нарушает основной принцип российской правовой системы – принцип правовой определенности. При этом ряд недобросовестных субъектов государственных закупок удачно пользуется такими коллизиями и пробелами, принося существенный ущерб государству.

Вместе с тем, удачный опыт в сфере закупок Западных Европейских стран мог быть успешно использован в Российской Федерации. В частности, особую актуальность в современных условиях ограниченного финансирования приобретает взаимодействие с участниками закупок при осуществлении закупок особо важных объектов.

Еще одной проблемой является излишний контроль различных государственных органов за деятельностью государственных и муниципальных заказчиков. С 1 января 2018 года в полной мере начали функционировать нормы, закрепленные в ч. 5 ст. 99 Закона №44-ФЗ, предусматривающие казначейский контроль осуществления закупки, начиная от планирования и заканчивая заключением контрактов. Кроме казначейского контроля, за действиями государственных заказчиков осуществляется контроль со стороны Федеральной антимонопольной службы, прокуратуры и т.д. Чрезмерные меры контроля не дают в полной мере функционировать отношениям в сфере государственных закупок. Система контроля должна быть объективной и не должна мешать заказчиком осуществлять свою деятельность. Кроме того, необходимо законодательно закрепить пределы ответственности контролирующих органов и меры ответственности за принятие незаконных решений при осуществлении контрольных мероприятий.

Участие государства в государственных закупках в качестве заказчика и связанные с этим проблемы в настоящий момент представляют собой одну из самых обсуждаемых тем как на уровне Президента и Правительства Российской Федерации, так и на уровне различных контролирующих органов, активные дискуссии ведутся и в научной литературе. При этом наибольшее опасение для всех без исключения вызывает нестабильность законодательства и его содержание, не отвечающее потребностям современного гражданского общества. Исторически сложилось так, что современная контрактная

система на пути своего становления имела как периоды развития, так и периоды застоя, в частности, в советский период, предопределившие отставание российской контрактной системы от общемировой практики.

Вместе с тем, выбранный государством вектор по постоянной гармонизации законодательства о контрактной системе в процессе развития правоприменительной практики и изменения экономической ситуации в стране будет способствовать становлению эффективной системы государственных закупок.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 05.04.2013 №44-ФЗ (ред. от 29.06.2018) "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2018)// Собрание законодательства РФ, 08.04.2013, №14, ст. 1652
2. Федеральный закон от 21.07.2005 N 94-ФЗ (ред. от 02.07.2013) "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд"// Собрание законодательства РФ, 25.07.2005, №30 (ч. 1), ст. 3105
3. Закон РФ от 28.05.1992 № 2859-1 "О поставках продукции и товаров для государственных нужд"// Российская газета, №148, 30.06.1992
4. Федеральный закон от 13.12.1994 №60-ФЗ (ред. от 24.07.2007) "О поставках продукции для федеральных государственных нужд"// Собрание законодательства РФ, 19.12.1994, №34, ст. 3540
5. Федеральный закон от 06.05.1999 № 97-ФЗ "О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд"// Российская газета, №91, 13.05.1999
6. Постановление Правительства РФ от 10.08.1992 № 565 "(ред. от 04.09.1995) "О реализации Указа Президента Российской Федерации "О мерах по формированию Федеральной контрактной системы"// Российская газета, № 182, 14.08.1992
7. Постановление Правительства РФ от 26.06.1995 №594 (ред. от 24.05.2010) "О реализации Федерального закона "О поставках продукции для федеральных государственных нужд" (вместе с "Порядком разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация", "Порядком закупки и поставки продукции для федеральных государственных нужд", "Порядком подготовки и заключения государственных контрактов на закупку и поставку продукции для федеральных государственных нужд")// Собрание законодательства РФ, 10.07.1995, № 28, ст. 2669
8. Указ Президента РФ от 08.04.1997 №305 "О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд" (вместе с "Положением об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд")// Собрание законодательства РФ, 14.04.1997, №15, ст. 1756,
9. Указ Президента РФ от 07.08.1992 №826 (ред. от 21.06.1994) "О мерах по формированию Федеральной контрактной системы"// Российская газета, № 182, 14.08.1992
10. Белов В.Е. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование. М.: Норма; Инфра-М, 2011. 304 с.
11. Гончаров Е. История торгов в России // Конкурсные торги. 1998. № 8. С. 39
12. Калинин К.С. О некоторых вопросах применения Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"// Арбитражные споры. 2016. № 3. С. 36 – 42.
13. Свиных Е.А. Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд как юридическая категория // Современное право. 2016. №7. С. 85 – 89.
14. Овчаров А.О., Игнатова Ю.И. Правовые механизмы формирования эффективной контрактной системы в сфере государственных закупок // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 3. С. 138 – 145
15. Тасалов Ф.А. Контрактная система в сфере государственных закупок России и США: сравнительно-правовое исследование: монография. М.: Проспект, 2016. 240 с.
16. Чорновол Е.П. Понятие контрактной системы России в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Право и экономика. 2015. № 4. С. 42 – 46.
17. Яруллин С.М. История возникновения и развития государственного заказа в России // История государства и права. 2010. № 20.