



**С. Г. Еремин, А. И. Галкин**

# УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ И МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ЗАКУПКАМИ

УЧЕБНИК И ПРАКТИКУМ  
ДЛЯ БАКАЛАВРИАТА И МАГИСТРАТУРЫ

Под редакцией **С. Е. Прокофьева**

*Рекомендовано Учебно-методическим отделом высшего образования  
в качестве учебника и практикума для студентов высших учебных заведений,  
обучающихся по экономическим и социально-экономическим направлениям*

**Книга доступна в электронной библиотеке [biblio-online.ru](http://biblio-online.ru),  
а также в мобильном приложении «Юрайт.Библиотека»**

**Москва ■ Юрайт ■ 2019**

УДК 336.145.2(075.8)

ББК 65.41я73

Е70

**Авторы:**

**Еремин Сергей Геннадьевич** — кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Финансового университета при Правительстве Российской Федерации. Член редакционной коллегии журнала «Право и Экономика»;

**Галкин Андрей Игоревич** — кандидат экономических наук, действительный государственный советник Российской Федерации 3 класса, доцент кафедры государственного и муниципального управления Финансового университета при Правительстве Российской Федерации. Член Экспертного совета журнала «Государственная собственность».

**Ответственный редактор:**

**Прокофьев Станислав Евгеньевич** — доктор экономических наук, профессор, академик РАЕН, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления Финансового университета при Правительстве Российской Федерации. Заместитель руководителя Федерального казначейства, заслуженный экономист Российской Федерации, награжден Орденами Почета и Дружбы. Член редакционных коллегий журналов «Финансы», «Бюджет», «Управленческие науки».

**Еремин, С. Г.**

Е70

Управление государственными и муниципальными закупками : учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / С. Г. Еремин, А. И. Галкин ; под ред. С. Е. Прокофьева. — М. : Издательство Юрайт, 2019. — 405 с. — (Серия : Бакалавр и магистр. Академический курс).

ISBN 978-5-534-10226-0

Предлагаемый учебник обобщает правовую и методическую информацию, которая необходима для эффективного управления государственными и муниципальными закупками. В нем представлены ключевые исторически значимые события, повлиявшие на становление рассматриваемого института, а также актуальная нормативно-правовая база. Далее последовательно рассматриваются вопросы организации закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: планирование закупок, осуществление закупок, вопросы заключения и исполнения контрактов на поставку товаров, работ и услуг. Отдельное внимание уделено особенностям закупок государственными структурами в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

В конце каждой главы приводятся вопросы и практические задания для самоконтроля. Теоретические вопросы иллюстрируются статистическими данными, а также примерами из судебной практики последних лет.

Содержание учебника соответствует актуальным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования.

*Предназначен для студентов, обучающихся по направлениям подготовки «Государственное и муниципальное управление», «Юриспруденция», «Экономика», «Менеджмент», слушателей курсов повышения квалификации и программ профессиональной переподготовки. Также учебник может быть полезен практикующим работникам, в профессиональные обязанности которых входит участие в государственных и муниципальных закупках.*

УДК 336.145.2(075.8)

ББК 65.41я73



Delphi Law Company

*Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав. Правовую поддержку издательства обеспечивает юридическая компания «Дельфи».*

ISBN 978-5-534-10226-0

© Еремин С. Г., Галкин А. И., 2019

© ООО «Издательство Юрайт», 2019

# Оглавление

Предисловие .....	9
Принятые сокращения.....	12
<b>Глава 1. История развития института государственных закупок в России: от истоков до наших дней .....</b>	<b>14</b>
1.1. Этапы развития института государственных закупок в дореволюционной России.....	14
1.2. Особенности управления государственными закупками в Советской России.....	23
1.3. Институт государственных закупок в переходный период.....	27
<i>Методический комплекс</i> .....	33
<b>Глава 2. Общие положения и сущность контрактной системы: терминология и принципы контрактной системы.....</b>	<b>36</b>
2.1. Основные положения .....	36
2.2. Терминология контрактной системы .....	41
2.3. Принципы контрактной системы в сфере закупок .....	44
2.4. Централизация закупок в контрактной системе .....	46
2.5. Особенности закупок, осуществляемых бюджетными, автономными учреждениями, государственными, муниципальными унитарными предприятиями и иными юридическими лицами.....	52
<i>Методический комплекс</i> .....	56
<b>Глава 3. Правовое регулирование института государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации и субъекты его экосистемы .....</b>	<b>58</b>
3.1. Основы законодательства о контрактной системе .....	58
3.2. Правовой статус участников закупок.....	65
3.3. Применение национального режима при осуществлении закупок .....	72
<i>Методический комплекс</i> .....	77
<b>Глава 4. Нормативно-правовая база и организация заключения государственного и муниципального контракта .....</b>	<b>80</b>
4.1. Заключение государственного и муниципального контракта: правовое регулирование и общие положения.....	80
4.2. Существенные условия контракта.....	83
4.3. Исполнение контракта. Приемка товаров, результатов работ и услуг ....	87
4.4. Обеспечение исполнения контракта.....	91
4.5. Условия и основания изменения и расторжения контракта .....	93
<i>Методический комплекс</i> .....	97

<b>Глава 5. Информатизация системы управления государственными и муниципальными закупками.....</b>	<b>100</b>
5.1. Информационные системы в сфере закупок. Особенности закупок в электронной форме .....	100
5.2. Электронный документооборот в сфере закупок.....	104
5.3. Реестр контрактов, заключенных заказчиками.....	106
5.4. Реестр недобросовестных поставщиков: общие положения .....	109
5.5. Порядок направления заказчиком информации в реестр недобросовестных поставщиков.....	111
5.6. Годовой отчет заказчика об объеме закупок у субъектов малого предпринимательства, социально-ориентированных некоммерческих организаций .....	114
5.7. Отчет об исполнении контракта, отдельного этапа контракта .....	116
<i>Методический комплекс</i> .....	119
<b>Глава 6. Планирование в сфере закупочной деятельности .....</b>	<b>121</b>
6.1. Правовое регулирование планирования закупок: общие положения.....	121
6.2. Процесс планирования закупок.....	123
6.3. План закупок и план-график.....	126
6.4. Обоснование закупок.....	132
6.5. Нормирование закупок.....	134
6.6. Обязательное общественное обсуждение закупок .....	137
<i>Методический комплекс</i> .....	139
<b>Глава 7. Начальная (максимальная) цена контракта, цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) .....</b>	<b>142</b>
7.1. Понятие и основные методы определения начальной (максимальной) цены контракта: общие положения .....	142
7.2. Метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) определения начальной (максимальной) цены контракта .....	145
7.3. Нормативный метод определения начальной (максимальной) цены контракта.....	147
7.4. Тарифный метод определения начальной (максимальной) цены контракта .....	148
7.5. Проектно-сметный метод определения начальной (максимальной) цены контракта.....	150
7.6. Затратный метод определения начальной (максимальной) цены контракта .....	153
7.7. Не предусмотренные законом методы определения начальной (максимальной) цены контракта.....	154
7.8. Обоснование начальной (максимальной) цены контракта и лимиты бюджетных обязательств.....	156
7.9. Документооборот обеспечения обоснования начальной (максимальной) цены контракта.....	158
<i>Методический комплекс</i> .....	162

<b>Глава 8. Субъекты управления процедурой закупочной деятельности.....</b>	<b>165</b>
8.1. Контрактная служба.....	165
8.2. Комиссия по осуществлению закупок.....	168
8.3. Приемочная комиссия.....	170
8.4. Специализированная организация.....	171
8.5. Эксперты и экспертная организация: общие положения.....	173
8.6. Основные требования к экспертам и экспертным организациям.....	175
8.7. Содержание соглашения о проведении совместных торгов. Полномочия и обязанности организатора совместных торгов.....	176
<i>Методический комплекс</i> .....	178
<b>Глава 9. Описание объекта закупки. Разработка технического задания. Способы закупок.....</b>	<b>181</b>
9.1. Общая характеристика и содержание документации о закупке.....	181
9.2. Сущность и структура технического задания для закупок.....	184
9.3. Описание объекта закупки: общие требования.....	186
9.4. Определение объема закупаемой продукции.....	189
9.5. Обеспечение качества закупаемой продукции.....	191
9.6. Способы закупок и условия их применения.....	193
9.7. Антидемпинговые меры.....	200
<i>Методический комплекс</i> .....	201
<b>Глава 10. Определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) путем проведения конкурсов.....</b>	<b>204</b>
10.1. Проведение торгов в форме конкурса: общие положения.....	204
10.2. Документальное обеспечение проведения торгов в форме конкурса.....	207
10.3. Порядок подачи, рассмотрение и оценка заявок на участие в открытом конкурсе.....	212
10.4. Заключение контракта по результатам конкурса.....	214
10.5. Условия и последствия признания конкурса несостоявшимся.....	217
10.6. Особенности проведения конкурса с ограниченным участием и двухэтапного конкурса.....	219
10.7. Особенности проведения конкурса в электронной форме.....	224
<i>Методический комплекс</i> .....	227
<b>Глава 11. Определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) путем проведения аукционов.....</b>	<b>229</b>
11.1. Понятие аукциона и основания для проведения электронного аукциона.....	229
11.2. Электронные площадки. Аккредитация участников на электронной площадке. Реестр участников электронного аукциона.....	231
11.3. Документальное обеспечение проведения торгов в форме аукциона.....	232
11.4. Порядок подачи заявки на участие в электронном аукционе.....	234

11.5. Порядок рассмотрения заявок на участие в электронном аукционе .....	236
11.6. Подведение итогов электронного аукциона .....	239
11.7. Заключение контракта по результатам электронного аукциона.....	242
11.8. Условия и последствия признания электронного аукциона несостоявшимся. Отмена электронного аукциона .....	244
11.9. Особенности проведения закрытого аукциона.....	247
<i>Методический комплекс</i> .....	249

## **Глава 12. Определение поставщика (подрядчика, исполнителя) путем проведения запроса котировок..... 252**

12.1. Проведение запроса котировок: порядок и общие положения .....	252
12.2. Сведения, включаемые в извещение о проведении запроса котировок .....	255
12.3. Порядок подачи, рассмотрение и оценка заявки на участие в запросе котировок.....	257
12.4. Заключение контракта по результатам запроса котировок .....	260
12.5. Условия и последствия признания запроса котировок несостоявшимся .....	263
12.6. Особенности проведения запроса котировок для обеспечения деятельности заказчика на территории иностранного государства.....	264
12.7. Особенности проведения запроса котировок в целях оказания гуманитарной помощи или ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций .....	267
12.8. Основные положения условий и процедуры проведения запроса котировок в электронной форме .....	270
<i>Методический комплекс</i> .....	272

## **Глава 13. Определение поставщика (подрядчика, исполнителя) путем проведения запроса предложений.....275**

13.1. Понятие запроса предложений. Процедура проведения запроса предложений .....	275
13.2. Сведения, включаемые в извещение и документацию о проведении запроса предложений .....	278
13.3. Подача заявок на участие в запросе предложения.....	281
13.4. Порядок оценки и сопоставления заявок при проведении запроса предложений.....	282
13.5. Окончательные предложения в запросе предложений.....	285
13.6. Последствия признания запроса предложений несостоявшимся .....	287
13.7. Основные положения условий и процедуры проведения запроса предложений в электронной форме .....	290
<i>Методический комплекс</i> .....	297

## **Глава 14. Осуществление закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)..... 300**

14.1. Особенности порядка закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) .....	300
--	-----

14.2. Осуществление закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя): основные условия.....	303
14.3. Содержание извещения о закупке у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) .....	305
14.4. Определение и обоснование цены контракта с единственным поставщиком .....	306
14.5. Порядок заключения государственного (муниципального) контракта с единственным поставщиком (подрядчиком) .....	309
14.6. Форма и содержание контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) .....	310
14.7. Заключение контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) вследствие признания закрытого конкурса или закрытого аукциона несостоявшимся .....	312
14.8. Порядок закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в случае признания несостоявшейся закупки конкурентным способом, не являющимся закрытым.....	315
14.9. Заключение контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) при признании не состоявшейся электронной процедуры .....	317
<i>Методический комплекс</i> .....	319

## **Глава 15. Особенности закупок государственными структурами ..... 322**

15.1. Разграничение сфер действия законов о закупках.....	322
15.2. Закупки заказчиков, руководствующихся Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ и не применяющих положение о закупке .....	326
15.3. Заказчики, руководствующиеся Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ .....	328
15.4. Требования к участникам закупки по Федеральному закону от 18.07.2011 № 223-ФЗ .....	331
15.5. Особенности участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках .....	334
15.6. Организация закупок .....	337
15.7. Планирование закупок .....	340
15.8. Способы закупки, условия их применения .....	343
15.9. Особенности национального режима .....	346
15.10. Общие требования к порядку проведения закупок .....	348
15.11. Договор, его форма, условия, изменение, расторжение .....	352
15.12. Реестры и отчеты заказчиков .....	359
15.13. Обжалование нарушений прав участников закупок .....	360
<i>Методический комплекс</i> .....	364

## **Глава 16. Мониторинг закупок, аудит и контроль в сфере закупок ..... 366**

16.1. Мониторинг закупок .....	366
16.2. Аудит в сфере закупок .....	371
16.3. Контроль в сфере закупок: общие положения .....	373

16.4. Ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок.....	377
16.5. Принцип обеспечения конкуренции. Общие положения о защите и ответственность за ограничение конкуренции в сфере закупок .....	385
16.6. Антимонопольные ограничения при осуществлении закупок.....	387
<i>Методический комплекс</i> .....	389
<b>Практикум</b> .....	<b>392</b>
<b>Рекомендуемые источники</b> .....	<b>402</b>



## Предисловие

Значение государственных (муниципальных) и корпоративных закупок в отечественной экономике сложно переоценить. Так, согласно данным единой информационной системы, в 2017 г. было размещено более 3,16 млн извещений о закупках на сумму более 7 трлн руб. по Федеральному закону от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Данные по закупкам отдельных видов юридических лиц еще более внушительны: так, в 2017 г. по Федеральному закону от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» было размещено более 1,3 млн извещений, общий объем которых превысил 27 трлн руб. Таким образом, объем рынка государственных (муниципальных) и корпоративных закупок превысил треть валового внутреннего продукта. В силу этого российская система закупок способна оказывать существенное влияние на макроэкономические показатели государства и на решение ключевых задач экономической политики, таких как развитие малого и среднего бизнеса, стимулирование импортозамещения, государственная поддержка инноваций. В связи с этим совершенствование закупочной системы, — повышение ее эффективности, снижение издержек, рост конкуренции и минимизация коррупциогенных рисков, — императив развития всей отечественной экономики.

Осуществление закупок товаров, работ и услуг для удовлетворения государственных и муниципальных нужд — одна из наиболее приоритетных задач государственного управления, оказывающая мощный мультипликативный эффект на всю экономику. С 2005 г. правовое регулирование данной сферы активно развивается и с каждым годом все более усложняется, а внимание к контрактной системе все более усиливается в условиях текущей и прогнозируемой социально-экономической ситуации в России, обусловленной нестабильностью под влиянием внешнеполитических факторов. На рынке труда становятся как никогда востребованы работники, обладающие знаниями, умениями и опытом, а также свободно ориентирующиеся во всех аспектах осуществления государственных (муниципальных) закупок. Подобные вакансии существуют как на стороне заказчиков (в рамках прохождения государственной гражданской и муниципальной службы), так в частном секторе (работа в организациях-поставщиках продукции для государственных и муниципальных нужд). Таким образом, подготовка

специалистов по направлению «Управление государственными и муниципальными закупками» должна быть комплексной и учитывать все специфические особенности данного института.

Учебник предназначен для студентов (слушателей) учебных дисциплин в сфере закупок, обучающихся по программам высшего образования (бакалаврские и магистерские программы), а также программам дополнительного профессионального образования. Материал будет также интересен практикующим специалистам в качестве навигатора по ключевым организационно-управленческим и правовым изменениям всей системы закупок в Российской Федерации.

В результате освоения дисциплины «Управление государственными и муниципальными закупками» студент должен:

**знать**

— историю развития института закупок в эволюцию его регулирования в России;

— общие положения, цели, задачи, принципы и основные понятия контрактной системы;

— общую систему организации закупочной деятельности в России, виды и характеристику всех участников контрактной системы, основные требования к ним, в том числе виды закупочных подразделений заказчиков;

— содержание процессов закупок, начиная с планирования закупок и заканчивая исполнением контракта;

— способы закупок, случаи их применения;

— особенности закупок по Федеральному закону от 18.07.2011 № 223-ФЗ;

— специфику применения информационно-аналитических инструментов, обеспечивающих функционирование системы государственных (муниципальных) закупок;

— особенности контрольно-надзорной деятельности в сфере государственных и муниципальных закупок;

**уметь**

— находить и принимать организационные управленческие решения;

— использовать различные источники информации, связанные с размещением заказа, в частности, пользоваться единой информационной системой в сфере закупок;

— ориентироваться в основном содержании закупочных документов;

**владеть**

— навыком применения полученных научных знаний в сфере своей профессиональной деятельности;

— навыками работы с нормативно-правовой базой, регламентирующей вопросы закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

— навыком алгоритмизации процессов размещения государственного (муниципального) заказа;

— навыками мониторинга информации о размещении заказа в различных источниках, необходимой для принятия управленческих решений;

— методологией ценообразования в сфере закупок (определения начальных цен), определения требований к участникам закупок, закупочной продукции, критериям оценки заявок на участие в закупке.

# Принятые сокращения

## 1. Законодательные акты

**Конституция РФ** — Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ)

**БК РФ** — Бюджетный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ

**ГК РФ** — Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая — Федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ; часть вторая — Федеральный закон от 26.01.1996 № 14-ФЗ; часть третья — Федеральный закон от 26.11.2001 № 146-ФЗ; часть четвертая — Федеральный закон от 18.12.2006 № 230-ФЗ

**ГрК РФ** — Градостроительный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 29.12.2004 № 190-ФЗ

**КоАП РФ** — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях — Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ

**НК РФ** — Налоговый кодекс Российской Федерации: часть первая — Федеральный закон от 31.07.1998 № 146-ФЗ; часть вторая — Федеральный закон от 05.08.2000 № 117-ФЗ

**ТК РФ** — Трудовой кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 30.12.2001 № 197-ФЗ

**УК РФ** — Уголовный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ

**Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ** — Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»

**Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ** — Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

## 2. Прочие<sup>1</sup>

**абз.** — абзац (-ы)

**гл.** — глава (-ы)

---

<sup>1</sup> Наименования федеральных органов исполнительной власти сокращены в соответствии с Перечнем полных и сокращенных наименований федеральных органов исполнительной власти, утвержденным распоряжением Администрации Президента РФ № 943, Аппарата Правительства РФ № 788 от 16.07.2008.

**ЕАЭС** — Евразийский экономический союз

**ЕИС** — Единая информационная система

**НМЦК** — начальная (максимальная) цена контракта

**п.** — пункт (-ы)

**подп.** — подпункт (-ы)

**РФ** — Российская Федерация

**СГОЗ** — совокупный годовой объем закупок

**СМП** — субъект малого предпринимательства

**СОНО** — социально ориентированные некоммерческие организации

# Глава 1

## ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В РОССИИ: ОТ ИСТОКОВ ДО НАШИХ ДНЕЙ

---

В результате изучения главы студент должен:

**знать**

- основные исторические этапы развития института государственных закупок в дореволюционной России;
- особенности управления государственными закупками в Советской России;
- ключевые процессы развития института государственных закупок в переходный период;
- предпосылки к принятию Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ;

**уметь**

- обобщать и систематизировать знания относительно эволюции института государственных (муниципальных) закупок в России от истоков до наших дней;
- ориентироваться в ключевых аспектах нормотворчества в области регулирования государственных (муниципальных) закупок);

**владеть**

- навыками работы с учебной и научной литературой по указанной проблематике;
  - навыками толкования нормативных правовых источников, регулирующих государственные (муниципальные) закупки в контексте эволюции данного института.
- 

### 1.1. Этапы развития института государственных закупок в дореволюционной России

Современные государственные закупки невозможно представить без конкуренции, Единой информационной системы и электронных торговых площадок и т. п. Таким институт государственных закупок стал благодаря труду пяти поколений законодателей.

Стоит начать с того, что еще в IV в. в Древнем Риме повсеместно распространялись так называемые *литургии*, в рамках которых государство возлагало на подданных те или иные социальные функции и обременения вплоть до принудительного труда, перевозок, поста-

вок для государственных нужд и пр.<sup>1</sup> По мере разрастания бюджетных проблем и демонетизации оборота, государство все чаще «вторгалось» в свободную экономику директивными методами — под страхом жестоких репрессий принуждало участников оборота к той или иной форме экономической деятельности<sup>2</sup>.

Базис существующих на современном этапе положений об осуществлении поставок товаров и услуг с целью предоставления их государственным структурам в России был заложен в XVII в. Изначально, в качестве ключевой цели размещения государственного заказа выступала задача сокращения затрат государственных средств и своевременное противодействие их нецелевому использованию. Одним их наиболее эффективных механизмов, который был способен решить подобные проблемы, стало размещение государственного заказа на конкурсной основе. Фактически, единственным поставщиком от имени государства в допетровской Руси являлся царский двор и, непосредственно, сам царь.

Принято считать, что первым официальным документом в сфере государственных закупок в России стал *Указ царя Алексея Михайловича 1654 г. о подрядной цене на доставку в Смоленск муки и сухарей*. В данном акте можно выделить основные элементы государственного заказа: публичность, заранее объявленные условия и поиск исполнителей<sup>3</sup>. Так, государь повелел отправить грамоты воеводам в близлежащие города, московским боярам и купцам, которые согласились бы отвезти продукцию в город. За перевоз определенного объема груза царские люди торговались с купцами «по сороку и по сороку по пяти алтын и по полторы рубли». При этом сам хлебный груз освобождался от пошлины. Государство еще не проводило открытый конкур в классическом его виде, но уже формировало заказ, отбирало исполнителей, формулировало условия контракта. Инициатива царя продемонстрировала пример желанного заказчика вести диалог с поставщиком на рациональной и экономически выгодной основе.

Системный характер нормативно-правовое регулирование правоотношений, связанных с заключением государственных контрактов в нашей стране, приобрело в период правления Петра I. Это был период активных завоевательных походов, войн и строительства, экономического подъема и освоения новых территорий, а также реформирования общественно-политической жизни государства. В начале XVIII в. сформировался аппарат общероссийского центрального управления государством, подчинявшийся Сенату; также действовал целый спектр канцелярий, контор и приказов, в полномочия которых входило регули-

---

<sup>1</sup> Каранетов А. Г., Савельев А. И. Свобода договора и ее пределы : в 2 т. М. : Статут, 2012. Т. 1.

<sup>2</sup> Ростовцев М. И. Общество и хозяйство в Римской империи. СПб., 2001. С. 96, 159.

<sup>3</sup> Богачев П. В. Очерки истории развития государственных закупок в России // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение // Вопросы теории и практики. 2014. № 5 (43) : в 3 ч. Ч. II. С. 22.

рование общественных отношений в различных областях государственной деятельности<sup>1</sup>. Одним из таких ведомств, подчинявшихся Сенату, и стала *Канцелярия подрядных дел*, созданная в 1715 г. для управления делами по казенным подрядам.

Потенциальные поставщики оповещались о новом государственном заказе через специальную вывеску на городских воротах. Здесь же государевы люди размещали информацию о возможных льготах поставщикам, уже заключенных контрактах и купцах, выполняющих тот или иной госзаказ, ценах и условиях. Дополнительно эти сведения собирались и учитывались *Канцелярией Сената*.

Участвовать в выполнении заказа мог каждый благонадежный предприниматель. Его ответственность и гарантию выполнения заказа подтверждал поручитель из числа уважаемых горожан и общественных деятелей. Недобросовестные же поставщики и подрядчики за неисполнение своих обязательств или поставку испорченного товара облагались существенными штрафами. 5 сентября 1702 г. Петром I издан Указ № 1917 «*О писании в контрактах на перевоз казенных тяжестей и всяких припасов, что заключающий сей контракт обязуется взятые вещи доставить в надлежащее по договору место и сдать приемщикам в целости; о штрафах за неисполнение сей обязанности, и о взыскании за вещи, утраченные и испорченные*». Этот документ велел приказу *Крепостных дел*<sup>2</sup> записывать основные сведения о поставке. По прибытии исполнитель получал от приемщика «*довозное письмо*», иными словами, расписку о получении, а после этого проверялось качество и количество «привезенного припасу полкового, дворцового или ратных людей». Если обнаруживалось, что подрядчик имущество «в целостности не довез, или подмочил, или иную какую проруху учинил», то с него и поручителей бралась пеня, размер которой устанавливал сам царь. За порчу и утрату военных припасов взималась двойная сумма всего подряда и подвод. В случае же отказа поставщика от исполнения своих обязательств, помимо штрафа на него возлагалась выплата разницы между стоимостью старого и нового подрядов. Помимо экономических инструментов воздействия на нарушителя также применялись и меры физического наказания<sup>3</sup>.

Институт государственных закупок петровских времен характеризовала еще одна специфическая черта. В то время как *Канцелярия подрядных дел* занималась гражданскими государственными закупками, в военных ведомствах обязанности по закупкам ложились на специаль-

---

<sup>1</sup> Стурза К. И. Историко-правовой анализ развития института государственного заказа в России // История государства и права. 2013. № 4. С. 20—24

<sup>2</sup> Приказ крепостных дел — это надзорный орган, созданный в 1706 г. с целью осуществления руководства подьячими (совершали крепости), их назначением и отстранением от должности. С 1701 г. такой надзор осуществляла Оружейная палата, с созданием в 1717 г. надзор за совершением крепостных актов перешел Юстиц-коллегии.

<sup>3</sup> Корякин В. М. Исторические аспекты возникновения и развития законодательства о противодействии коррупции в системе поставок товаров для государственных нужд // Вестник Юридического института МИИТ. 2013. С. 14—29. С. 17.



ных должностных лиц. Военные чиновники оказались гораздо активнее гражданских. Именно их опыт по снабжению армии провиантом и амуницией на конкурсной основе использовался в дальнейшем развитии законодательства о публичных торгах. Обратной стороной возросшего числа проводимых конкурсов стало увеличение случаев злоупотреблений, связанных с распространением и использованием казенных средств, в частности тех, которые по современной терминологии можно назвать коррупционными. Вывешивание для открытого доступа судебных решений на городских воротах, равно как и взывание к совести поставщиков, оказывалось не столь эффективным. Кроме того, массово не исполнялись выигранные подряды, организовывались сговоры участников конкурса как между собой, так и между членами конкурсных комиссий. Резко вырос масштаб взяточничества<sup>1</sup>. Таким образом, перед государством встала задача по упорядочению процедур, правил и порядка привлечения участников государственных закупок к ответственности при проведении публичных торгов и при исполнении заключенных договоров поставки для государственных нужд.

Так, в начале июня 1721 г. был принят *Сенатский Указ об осуществлении борьбы с ненастоящими ценами и коррупцией в деле подрядов и каких-либо поставок*<sup>2</sup>. С лиц, получавших свои подряды слишком высокие цены и тем самым наносивших значительные убытки казне (если их вина была доказана), требовал «передаточные деньги» (разницу переплаты) и известный штраф. В том же году 5 апреля был принят *Регламент Адмиралтейства и Верфи № 3937*, п. 15 которого назвался «Каким образом подрядчиков сыскивать и с ними договариваться». Здесь были даны инструкции по вопросам снабжения Адмиралтейств и верфей. Данный раздел можно считать прообразом современного законодательства по проведению тендеров.

Схема работы с подрядчиками выглядела следующим образом: когда возникала необходимость подряда, было необходимо написать билеты с указанием подряда, время, с какого начинали приниматься заявки и место, в которое должны были прибыть соискатели подряда. Обычно это была канцелярия обер-комиссара от подряда и покупки. Билеты отправлялись полицмейстеру, который должен был вывесить их в публичных местах. Далее шла рассылка в администрации других городов. О летних поставках следовало сообщать в ноябре, а о зимних — не позднее июля. Обер-комиссар в присутствии контролера провозглашал цену, которую прибывшие подрядчики хотели получить за выполненную работу. Претендент должен был собственноручно указать свои условия. По окончании установленного срока для приема заявок участников торгов трижды в неделю приводили в коллегию и спрашивали, кто меньше возьмет за подряд. Таким образом, под-

---

<sup>1</sup> Веденеев Г. М., Кобзев Г. Н., Гончаров Е. Ю. Конкурсные торги в России: исторический опыт. М. : Изд-во МЭИ, 1999.

<sup>2</sup> Гончаров Е. История торгов в России. XX в. (до 1917 г.) // Конкурсные торги. 1998. № 14. С. 42.

ряд отдавался тому, кто предложил наименьшую цену, и при условии, что подрядчик надежный, для чего обер-комиссар освидетельствовал поручительства, а сведения передавал к Коллегию. В случае недобросовестности подрядчика подряд отдавался другому исполнителю, пусть и за большую цену, но соответствовавшему требованиям. В целом, можно наблюдать такие актуальные принципы закупочной деятельности, как принцип конкуренции, гласности, открытости и равнодоступности.

Регламент Адмиралтейств и Верфи корректировался до 1731 г., — тогда он был переиздан в последний раз. Впоследствии разрабатывались нормативные правовые акты, рассматривавшие только отдельные вопросы взаимоотношений действующих в закупочном процессе лиц. Ключевыми документами, принятыми в годы правления Анны Иоанновны стали *Регламент Камер-Коллегии*<sup>1</sup> (Указ № 5789) и *Инструкция Генеральному Кригс-комиссариату*<sup>2</sup>. В целом, законодательные нововведения заключались в следующем:

- объявление о закупке печатать три раза в «Русских курантах» (общегосударственная центральная газета);
- купцов пускать и выпускать порознь;
- спрашивать их о наибольшей и наименьшей ценах и о поручителях;
- после каждой публикации (через два месяца) купцы должны являться и подтверждать свои предложения, вне зависимости от того, хотят ли они что-либо изменить;
- в тех местностях, где нужных вещей, материалов не было или где точно не будет подрядчиков, там объявления не делались;
- при одинаковых предложениях подряд рекомендовалось передать жителю того города или губернии, где проводился торг.

Стоит отметить, что в соответствии с положениями Регламента, ответственность за нарушение сроков, оговоренных в условиях подряда, несли не только поставщики, но и казна, т. е. Камер-коллегия также получала соответствующие претензии. В случае если заказ был выполнен в соответствии с договоренностями, казна была обязана выплатить деньги исполнителям в двухнедельный срок. В случае задержек к выплате документом накладывалась пеня — 2% в месяц от общей суммы подряда, которую получал исполнитель государственного заказа при задержке оплаты от Камер-коллегии. Впоследствии процент выплаты поднялся до 4%.

В истории госзакупок XVIII в. примечателен еще один указ — *Регул провиантского 1758 г.*, изданный Елизаветой Петровной. В нем особое внимание уделялось объявлениям о подряде. Всем участникам конкурса

---

<sup>1</sup> Камер-Коллегия — центральное государственное учреждение Российской империи, заведовавшее казенными сборами и некоторыми отраслями государственного хозяйства.

<sup>2</sup> Кригс-комиссариат — ведомство в русской армии, занимавшееся вопросами денежного довольствия войск и обеспечения их снаряжением, продовольствием, обмундированием и т. п.

высылались условия подряда, их предупреждали о невозможности сговора с другими претендентами. В соответствии с положениями Регула заказчики в целях экономии казенных денег старались закупать товары у производителей, а не у посредников. При определении победителя торгов данному лицу предлагали еще раз снизить цену контракта.

Документом впервые в истории госзакупок описывается момент о форс-мажорных обстоятельствах, регулируемый гл. 3 Регула «О подрядах и общественных поставках провианта и фуража, и кого к этому и с каким усмотрением допускать, и чего при том остерегаться надлежит». Особо важными являются п. 12 «Какие законные причины подрядчиков и продавцов от положенных за просрочки вычетов свободными учинить могут» и п. 13 «Разные причины, которые в предосторожность казенного ущерба и в защищение подрядчиков служить могут». Так, в список причин, согласно п. 13 входили:

- 1) если суда на дорогах или других местах разбиты будут;
- 2) если провиант сгорит — от грома или иначе;
- 3) если везущийся провиант в фурах (корма, заготавливаемые для сельскохозяйственных животных) будет разбит «разбойниками»;
- 4) если на границе суды будут задержаны за долги российских подданных — возместить ущерб должны те, из-за кого эти суда были задержаны;
- 5) если задержание на границе судов произойдет за долги подрядчиков, или обнаружится, что вместе с провиантом подрядчики вели и партикулярные товары (это было запрещено), то они должны понести «вычеты» согласно нанесенному ущербу казне. Кроме того, следовало штрафовать нерадивых подрядчиков «на теле», что они имели на «собственных землях» долги или отважились провести какие-нибудь товары, из-за чего могло произойти задержание казенного товара;
- 6) если на «соседних землях», через которые проводилась поставка импортного провианта, начинались военные действия, и суда с провиантом по тем или иным причинам задерживались или погибали. Кроме того, государство возмещало подрядчикам этого провианта всю сумму нанесенного ущерба. Так, возмещалась стоимость провианта и средства за испорченное судно.

В целом, можно говорить о том, что законодатель осознавал наличие определенного спектра причин, которые не поддавались регулированию в полной мере. С одной стороны, это так называемые форс-мажорные обстоятельства, когда возникновение препятствий связано со стихийными бедствиями и внешними непреодолимыми обстоятельствами, а с другой — это сознательные правонарушения и репутационные издержки самого подрядчика, которые могут создавать риски для исполнения контракта, однако напрямую с ним не связаны.

Во времена Елизаветы Петровны применялись особые инструменты «рекламы» торгов. Так, в городах билеты с извещениями о публичных торгах должны были размещать под бой барабанов. Традиционного они публиковались в газетах для привлечения внимания населения.

В «глубинке», куда газеты не доходили и где не был слышен «барабанный бой» царских гонцов, билеты с условиями торгов оглашали священники после церковной службы.

В годы правления Екатерины II была проведена одна из крупнейших реформ государственного управления в России. Акт, по которому происходило реформирование, получил название *Учреждение о губерниях*, он долгое время определял развитие российской государственно-административной системы. Статья 118 данного документа «О контрактах по подряду, поставках и откупках» регламентировала правила, которые послужили отправным пунктом для подобных документов в различных ведомствах, так как в них учитывался весь опыт проведения торгов на поставки и закупок государственными органами. Согласно данной статье проведение торгов по контрактам на сумму до 10 тыс. руб. сроком не более четырех лет передавалось в Казенную палату, которая была обязана соблюдать условия договора вне зависимости от обстоятельств, даже если это несло ущерб казне. Казенная палата действовала от имени Императрицы, а контракты на сумму более 10 тыс. руб. были полностью в ее ведении. Подобная система, безусловно, приносила убытки.

После объявления о казенной необходимости посредством публичных объявлений, «чего и сколько требуется и что Казенная Палата созывает желающих к такому-то числу и в такое-то место для договора» всем заинтересованным поставщикам, определялась точная дата прибытия из расчета «чтобы времени было 3 дня на раздумья, да сутки на каждые 25 километров дороги». Приехать соискатели должны были с аттестацией из Судебного места, «где присудны», о своем состоянии и имении или о поручителях, а также отзывами об исправном выполнении предыдущих контрактов, если таковые имелись. Документ должен был быть передан в Казенную палату. За участие в подряде в судебном месте своей губернии оставлялся зарок — треть суммы подряда. Аналогичные условия оговариваются и в рамках современной контрактной системы.

В случае если подрядчики не являлись, или являлся только один, или же выдвигались слишком тяжелые для казны условия с ценами, превышающими среднюю расчетную цену за последние пять лет, то объявление о торгах с теми же условиями издавалось повторно.

После прибытия последнего участника с ними общались по одному или брали обещание не общаться с другими претендентами. Все названные заказчику условия записывались, а когда вся информация была уже собрана, выбиралось наиболее выгодное предложение: наилучшая цена, высокое качество и короткие сроки. Данные условия объявлялись всем трижды, и контракт подписывался с самым «уступчивым» конкурсантом. В случае равенства нескольких участников преимущество было у местного исполнителя. Казенная плата не выдавала предоплаты или задатка, что было ранее предусмотрено, и вся ответственность за соблюдение условий договора лежала на подрядчике.

Александр I существенно пересмотрел российское законодательство, в частности регламентирующее публичные торги по казенным поставкам и подрядам. В целом, за годы его правления было принято порядка 170 документов. Одним из ключевых стал *Устав о провианте для продовольствия войск 1802 г.*, пришедший на смену Учреждению о губерниях, где указывались дополнительно новые правила для заключения подрядов. Особое внимание уделялось справочным ценам и описанию механизма сбора информации для ее вычисления. Цена называлась «справочной», потому что для ее выведения собирались справки по ценам всех уездных губерний. В этом же году вышли и правила соляной поставки, в который впервые была опубликована аналитика и статистика торгов.

Наряду с Уставом 1802 г. были издан *Указ 1815 г.*, где рекомендовалось распределять особо крупные подряды по частям. Через три года выходит еще один важный документ «*О мерах к отвращению промедлений и платежа поставщикам по заключенным с ними в казенных местах подрядах*» 1818 г., который ввел ответственность заказчика за неисполнение принятых обязательств, в частности оплаты подрядов.

Активное строительство на юге Империи в Бессарабской, Новороссийской губерниях и Тавриде заставило пересмотреть введенный Екатериной II лимит на 10 тыс. руб., свыше которого ответственные учреждения не могли самостоятельно проводить торги. Создание портов в Севастополе, Одессе и пр., постройка или перестройка крепостей (Очаков, Таганрог, Измаил), городское строительство на этих землях требовали больших объемов строительного материала, в частности леса. В связи с этим в течение 1804—1807 гг. комиссионеры Адмиралтейской коллегии<sup>1</sup>, инженеры крепостей и строители казенных зданий получили дозволение превышать, при необходимости, установленную сумму. Впоследствии выходит специальное постановление «*О почитании контрактов, заключаемых на земские повинности, ненарушимыми, хотя бы они превышали сумму 10 000 руб.*». В 1817 г. Одесский строительный комитет получает право заключать контракты до 50 тыс. руб., а во второй половине столетия ограничение и вовсе было снято.

Таким образом, можно говорить о том, что расширение границ Российской империи потребовало пересмотра внутренней политики, и, в частности, института государственных закупок. Созданный Александром I механизм управления закупками позволил не только получить экономический эффект в казну, но и обеспечить бесперебойное функционирование флота и армии.

Однако именно активное городское строительство, увеличение ассортимента требуемых казне вещей, а также усложнение социально-правовых отношений в обществе, появление новых учреждений и т. п. способствовали расширению поля взаимовыгодных отношений кон-

---

<sup>1</sup> Адмиралтейств-коллегия — высший орган управления военно-морскими делами в России в 1718—1802 гг. (позднее морское министерство).

трактов государства и частного сектора. Это привело к появлению в период правления Николая I потребности в новом общем документе для руководства процессами государственных закупок. Так, в 1830 г. в свет выходит *Положение об обязательствах, заключаемых казной и частными людьми по подрядам и поставкам*. Фактически, он представлял собой единое подробное руководство для государственного чиновника в области проведения государственных закупок, предусматривавший принцип обеспечения конкуренции, т. е. в отношении с казной разрешалось вступать всем, кто не имел проблем с законом и мог предоставить поручительства. Нормы Положения были составлены лично Императором и с некоторыми изменениями они действовали до революции 1917 г.

Николай I стал создателем первого уголовного кодекса России *Уложения о наказаниях уголовных и исправительных*, подписанного в августе 1845 г. В него были включены наказания за нарушение конкурсных процедур, давление на других участников, за допуск к торгам исполнителей, не соответствовавших требованиям подряда, за вступление чиновников в казенные подряды через подставных лиц, за приемку некачественно выполненных работ и пр. А для борьбы с коррупционными проявлениями Императором были введены регулярные ревизии на всех уровнях, а суды над чиновниками стали традицией. Так, в 1853 г. под судом находилось 2540 человек.

Одним из ключевых вопросов XIX в., связанных с поставками и подрядами, была проблема предпочтения предметов американского и европейского производства отечественным. Государство из феодального превращалось в капиталистическое, и ему были необходимы богатые промышленники и опытные мастера, а также и накопление капиталов внутри страны, а не вывоз их за рубеж. В 1860 г. Императором Александром II публикуется *Высочайший Указ*, отражающий нарастание тенденций протекционизма, основная идея которого заключалась в том, чтобы казенные заказы и покупки за рубежом распространялись на ту продукцию, которую невозможно было получить от русских фабрикантов. Через шесть лет уже другой указ гласит, чтобы все правительственные заказы пополнялись внутри государства, невзирая на возникшие поначалу сложности<sup>1</sup>. Таким образом, можно говорить о переходе к стадии стратегического управления публичными закупками, или управления результативностью.

На практике применялось три способа совершения заготовок и работ. Нормальным считался подряд с торгов, а коммерческое и комиссионное заготовление допускалось при неуспешности торгов или когда по обстоятельствам дела было признано полезным обратиться к данным способам. Наличие покупки и заказы на срок без торговли применялись только в некоторых случаях. Сами торги делились на торги

---

<sup>1</sup> Государственный заказ в России и на Алтае. История, развитие, перспективы / под ред. М. П. Щетинина. Барнаул : Азбука, 2007.



с неограниченной и торги с ограниченной конкуренцией. Последние появились только во второй половине столетия и служили для упрощения конкурса при сохранении качества поставок и работ.

Наиболее широкое распространение торгов с ограниченной конкуренцией началось с 1870-х гг. в военных и морских ведомствах. К ним приглашались только известные своей благонадежностью и опытом промышленники, фабриканты, мастеровые и заводчики. На железной дороге выбор контрагентов происходил вне зависимости от заявленных цен, по усмотрению распорядителей торгов из числа фирм, приглашенных по вызову.

Новый виток в развитие публичных закупок в разрезе их институционального управления связана с выходом в 1900 г. *Положения о подрядах и поставках*. За основу данного документа были взяты проверенные практикой пункты из предыдущих инструкций. Невзирая на достаточную проработанность Положения, политика покровительства русской промышленности и торговле не всегда показывала свою эффективность. Ключевым основанием для поиска иностранного производителя была недоброкачественность русских изделий, в чем была виновата действующая система передачи казенных заказов в руки недобросовестных контрагентов. Более того, промышленно-торговое законодательство оказалось не готово к беспорядкам 1905—1906 гг., в которых пострадали и частные подрядчики, и казенные предприятия. В проект нового Положения был внесен специальный пункт о продлении срока заказа не только на все дни забастовки, но и на восстановительный период.

## **1.2. Особенности управления государственными закупками в Советской России**

Война 1914—1918 гг. обнажила все недостатки системы распределения государственного заказа. Одной из причин столь низкого качества работ признавалось распределение заказов на изустных торгах и смешанных конкурсах. Рассмотрим данные процедуры более подробно.

Итак, в *Положении о подрядах и поставках* 1900 г., действовавшем до октября 1917 г., было предусмотрено проведение торгов трех основных типов: изустные торги, торги посредством запечатанных объявлений и смешанные торги. Первые представляли собой аукцион. В публикуемых приглашениях к торгам через запечатанные объявления указывались дата и время, с которого принимались пакеты с предложениями, и начинались торги. Казенная цена устанавливалась по заранее составленным сметам, с расчетом на сведения о ценах в местностях, где предполагалось выполнение государственного заказа. Казенная цена представлялась на торги в запечатанном пакете. Если полученные заявки удовлетворяли казенной цене, значит конверт уничтожался невскрытым. В случае, если всем претендентам отказывалось в под-

ряде, казенная цена озвучивалась. Смешанные торги отличались тем, что сперва принимали устные заявления, затем вскрывались конверты с заявками. Не имея достаточного времени на обдумывание, участники выкрикивали нереальные цены. Получив заказ, они были вынуждены выполнять его с отступлениями от правил. Торги по запечатанным объявлениям приводили к более успешным результатам. При утверждении результатов торгов комиссия проверяла соблюдение правил производства дел, соответствие выигравшего претендента установленным требованиям, соответствие между подрядными и средними справочными ценами. При нарушении того или иного пункта результат мог быть аннулирован. В целом сама система торгов на поставку товаров в начале века в большинстве своем была аналогична современной.

Революционные события в России значительно повлияли на проведение публичных торгов и поставили их под сомнение. Начали вырабатываться новые взгляды на законодательство, в частности на поставку товаров для государственных нужд. Так, можно отметить *Декрет СНК от 21.01.1919 «О заготовке продовольственных продуктов»*, которым 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 четкие задания по поставке продовольствия государству, вводились сроки поставки и конкретные цены на поставляемое продовольствие. Например, в 1920 г. были изданы декреты об обязательной поставке в порядке разверстки коровьего масла, яиц, убойного скота, меда, сена и соломы<sup>1</sup>.

Продовольственная разверстка применялась на базе классового принципа: с богатых — много, со средних крестьян — умеренно, с бедных, как правило, не бралось ничего, или самое минимальное количество продовольствия. Такая организационно-правовая форма заготовок неблагоприятно принималась крестьянами, так как не редкими были случаи принудительного изъятия сельскохозяйственной продукции, предназначенной даже не для еды, а для прокорма скота<sup>2</sup>. Пресечение подобных злоупотреблений впоследствии было поручено *Рабоче-крестьянской инспекции (Рабкрин)*. Определенный опыт по борьбе с нарушениями договорных отношений в стране уже был, и Рабкрин его обобщала и использовала. Позднее функции контроля за поставками были переданы *Совету Труда и Оборона*. В целом заготовка продукции по системе разверстки производилась в административном порядке в форме выдачи односторонних приказов-нарядов.

Значительные изменения в договорных отношениях наблюдались и в сфере обеспечения населения необходимыми товарами. Происходил

---

<sup>1</sup> Государственное регулирование закупок : краткий курс лекций / сост. О. А. Васильева. Саратов, 2016. С. 5.

<sup>2</sup> Власов В. А. Правовое регулирование закупок сельскохозяйственной продукции для государственных и муниципальных нужд: история, теория, практика : монография. Красноярск : КрасГАУ, 2005. С. 43.



вынужденный переход от системы торговли к системе распределения основных промышленных и продовольственных товаров. Товарообмен между промышленностью и сельским хозяйством осуществлялся через продрозверстку. Единственной областью, в которой поставка отчасти сохранилась, была заготовка кустарных изделий, в большинстве своем для нужд армии. Никаких специализированных нормативных правовых актов, относящихся к договорным отношениям, государство в рассматриваемый период не принимало<sup>1</sup>.

После гражданской войны 1921—1925 гг. народное хозяйство начинает восстанавливаться, а вместе с этим и возрождается институт договорного права. Переход к новой экономической политике (нэп) предполагал развитие товарно-денежных отношений и тем самым более широкое использование договора. Широкое распространение наряду с договором купли-продажи начал получать договор поставки. Договорная форма стала использоваться и в отношениях между государственными организациями, переведенными на коммерческий расчет.

Процесс оформления договоров и поставки, и подряда осуществлялся органами Народного комиссариата путей сообщения в соответствии с *Декретом СНГ от 23.11.1922*; для государственных органов — согласно *Инструкции РКИ от 07.08.1923 «О порядке публичных торгов на государственные подряды и поставки»*. Последний документ в основном воспроизводил нормы дореволюционного законодательства о торгах, устанавливая правила их проведения уже известными ранее способами: через объявления условий устно, а в смешанных торгах — их отправляли по телеграфу и в запечатанных конвертах. Публикацию о тендерах до 100 тыс. руб. разрешалось обнародовать в местных средствах массовой информации. В случае, если цена была выше, публикация дублировалась еще и в «Известиях ЦИК». Поставки без публичных торгов для государственных органов, не находящихся на государственном бюджете, допускались исключительно в тех случаях, когда действия по поставкам входили в круг их оперативной производственной или коммерческой деятельности. Впоследствии в Инструкцию вносились изменения и дополнения, преимущественно содержащие положения о предоставлении государственным органам, которые организуют поставки, большей возможности для маневров, например, права ограничить круг соревнующихся и пр.

Работа предприятий на государственные заказы в период нэпа была тесно связана с созданием государственного бюджета, и финансовые затруднения государства часто ложились на поставщиков продукции. Так, в 1921—1922 гг. промышленность сдала государству продукцию по государственным заказам безвозмездно на сумму в 150 млн руб. золотом. Суммы убытков поставщиков частично погашались государственными дотациями. Выбор контрагентов стал ограничиваться вве-

---

<sup>1</sup> Мельников В. В. Институциональная трансформация механизма государственных закупок в постсоветской России : монография. Новосибирск : Изд-во НГТУ, 2008. С. 72.

денной системой генеральных договоров с кооперацией, заготовка сырья производилась через немногие торгово-заготовительные предприятия с лишением других предприятий права непосредственного вступления в прямые договорные связи<sup>1</sup>. Постановлением ЦИК и СНК СССР от 20.05.1932 частичная торговля была признана незаконной.

В результате индустриализации промышленности и коллективизации сельского хозяйства, проведенной в рассматриваемый период, государственный сектор экономики укрепил свои позиции. Таким образом, акцент был сделан на укрепление планового руководства хозяйственными связями и развития хозяйственного расчета. Частные предпринимательские структуры были вытеснены из сферы экономики, что привело к прекращению договорных отношений в области государственных заказов, связанных с многоукладной экономикой. На замену им пришли плановые договоры, а в ряде случаев — бездоговорные поставки по подрядам, выданным вышестоящими организациями. Впоследствии плановый договор поставки стал ключевым правовым инструментом организации и осуществления хозяйственных связей. Оплата товаров, произведенных организациями, осуществлялась по прейскуранту закупочных цен, учет выполнения плана — в соответствии с указаниями Центрального статистического управления СССР.

В конце 1980-х гг. было решено перестроить систему материально-технического обеспечения, для чего был осуществлен переход от централизованного фондирования материальных ресурсов к оптовой торговле. Предполагалось, что ключевым инструментом новой системы станет государственный заказ, характеристика которого была впервые дана в *Основных положениях коренной перестройки управления экономикой*, принятых Пленумом ЦК КПСС в 1987 г. Его применение должно было расширить и укрепить хозяйственную самостоятельность предприятий в формировании производственной программы. Были определены виды продукции, которые не были включены в государственные заказы, например, продукция внутриминистерского потребления, продукция производственно-технического назначения серийного и массового производства, продукция для собственных технологических нужд организаций и пр. Также предусматривался региональный заказ, что подтверждало возможность региона иметь свои экономические интересы.

Однако практика проведения реформы показала определенные недостатки, приведшие в результате к краху всей системы. Так, состав государственных заказов в СССР в целом формировался и утверждался Госпланом СССР и Госснабом СССР, а после этого уже доводился до предприятий. Как и прежде, государство устанавливало цены на продукцию и ставки по налогам. Поначалу государственный заказ в некоторых отраслях промышленности и на отдельных предприятиях охватывал

---

<sup>1</sup> Становление рыночной системы государственных закупок в России / В. И. Смирнов [и др.]. Казань : БизнесИнфоСервис, 2000. С. 14.

всю производственную программу организации, что не позволяло самостоятельно формировать план производства, а за невыполнение государственного контракта по объему и в срок была предусмотрена неустойка в размере 50% от стоимости недопоставленной продукции. Одновременно с этим не были решены вопросы об ответственности вышестоящих органов за материально-техническое обеспечение государственного заказа, о гарантиях на сбыт изготовленной продукции, об организации конкурсов на выполнение государственных заказов, также не были решены вопросы о порядке разрешения споров, связанных с выдачей государственных заказов<sup>1</sup>. В результате имели место множественные конфликты, возникавшие между организациями и вышестоящими органами в контексте оспаривания выданных государственных заказов. В их исполнение предприятия были вынуждены выпускать продукцию, не пользующуюся спросом у потребителей.

В целом, разработанная система не возымела ожидаемого эффекта, и для конца 1980-х гг. стало характерно тотальное разрушение механизма управления хозяйственных связей предприятий, регионов, республик. В руках государства оставалось все меньше инструментов централизованного регулирования процессов формирования хозяйственными связями, а эффективность этих инструментов быстро снижалась. Размещение обязательного государственного заказа становилось все труднее, что приводило к снижению выполнения уже принятых.

### 1.3. Институт государственных закупок в переходный период

В августе 1990 г. в опубликованной *программе Г. Явлинского и С. Шаталина «500 дней»* был предложен новый механизм размещения государственных заказов в рамках государственной контрактной системы. В октябре 1991 г. выходит *Указ Президента РФ «О хозяйственных связях и поставках продукции и товаров в 1992 г.»* и *постановление Правительства № 558 «Об организации материально-технического обеспечения народного хозяйства России в 1992 г.»*. Названные документы были призваны разрушить прежнюю систему материально-технического обеспечения, а также упразднить обязательный государственный заказ и принудительное формирование хозяйственных связей. В целом новый порядок обеспечения государственных нужд состоял в следующих нововведениях: контрактном характере размещения заказов, возмездном характере отношений партнеров по заказу, оплате товаров по рыночным ценам, зависимости объемов заказов от платежеспособного спроса потребителей, равенстве подрядчиков вне зависимости от формы собственности, а также равенстве ответственности сторон в отношении заказа<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Тихомиров Ю. А. Предприниматель и закон : практ. пособие. М. : Экономика, 1996. С. 161.

<sup>2</sup> Ноздрачев А. Ф. Государство как заказчик продукции // Государство и право. 1994. № 7. С. 35—45.

В 1992 г. был принят Закон РФ от 28.05.1992 № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд». Данный документ включал пять статей и возлагал на заказчиков в сфере закупок только одну обязанность — осуществлять, исходя из интересов государства, возможный выбор поставщиков продукции для заключения с ними государственных контрактов посредством проведения конкурсного отбора, организации федеральных, региональных торгов и иных мероприятий.

В этом же году был принят ряд нормативных правовых актов, основные положения которых заложили базис современной системы государственных и муниципальных закупок: Указ Президента РФ от 07.08.1992 № 826 «О мерах по формированию Федеральной контрактной системы», постановление Правительства РФ от 10.08.1992 № 565 «О реализации Указа Президента РФ “О мерах по формированию федеральной контрактной системы”».

Еще через два года был принят Федеральный закон от 13.12.1994 № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», установивший правила отношений взаимодействующих сторон при заключении и реализации договора поставок или подряда для государственных нужд. Законы утверждали такие термины, как «государственные нужды» и «государственный контракт». Вводилась система конкурсного размещения государственных заказов, однако новые законодательные документы никак не обеспечивали соблюдение таких принципов, как конкурентность и конкурсность.

Можно говорить о том, что законодательную основу государственного заказа в России заложили специальные законы, принятые в период с 1992 по 1995 гг. С их помощью правительство рассчитывало отрегулировать отношения в области государственных закупок. В целом задача была выполнена: документы были комплексными и не противоречили иным действовавшим тогда законодательным актам в данной сфере. Однако экономический эффект от выполнения подрядных работ для нужд государства оказался в результате низким, так как государство недостаточно финансировало внедрение передовых технологий.

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» узаконил конкурсную основу проведения государственных закупок для нужд государства и технологию их осуществления. Параллельно были разработаны и сопутствующие документы, которые, как показывала практика, значительно сужали сферу применения государственных закупок, фактически сделав их необязательными.

Однако несистематизированность законодательной базы в сфере государственных закупок, характеризовавшаяся большим количеством противоречий, отсутствием комплексности, наличием недопустимого совпадения федеральных законов и законов субъектов РФ и пр., в результате привели к возникновению коррупции, что, безусловно, нега-

тивно сказывалось на формировании данного института. Кроме того, не складывались должным образом необходимые экономические отношения для успешного взаимодействия государства и поставщиков<sup>1</sup>.

С целью предотвращения коррупциогенных факторов и проявлений был издан *Федеральный закон от 06.05.1999 № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд»*. Данный нормативный правовой акт стал первой за долгие годы комплексной попыткой систематизировать и упорядочить систему государственных закупок России. Однако Закон регламентировал только работу федеральных заказчиков и практически ничего не говорил о процессе контроля размещения заказа.

В целом, до принятия в 2005 г. *Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»*, сфера закупок носила непрозрачный характер. Регулирование всего института закупок складывалось из положений Федерального закона от 06.05.1999 № 97-ФЗ, Указа Президента РФ от 08.04.1997 № 305, а также методических рекомендаций по осуществлению государственных закупок, доводимых приводимых в письмах Минэкономразвития России, согласно *распоряжению Правительства РФ от 24.07.1997 № 1047-р*. В результате, многие аспекты закупочной деятельности остались неосвещенными или имели законодательные пробелы, что создавало почву для злоупотреблений в данной сфере. Среди основных проблем можно отметить отсутствие системы регулирования и единых правил осуществления закупочной деятельности, недостаток информации о проводимых закупках для участников рынка, ограничение возможностей заказчика по установлению квалифицированных требований к участникам закупок, отсутствие регулирования порядка заключения, изменения и расторжения контрактов, заключенных по результатам проводимых закупок, и т. п.

С принятием Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ система государственных (муниципальных) закупок вышла на качественно новый уровень. Его основной целью стало создание в России единого экономического пространства с конкурентными процедурами, которое сможет обеспечить выполнение государством своих функций через государственные и муниципальные закупки. Также Закон установил единый порядок закупок на бюджетные средства на условиях развития добросовестной конкуренции, обеспечения гласности и прозрачности размещения заказов, а также предотвращения злоупотреблений в сфере размещения заказов.

Ключевой особенностью Закона состояла в том, что данный нормативный правовой акт описывает одну стадию закупки — процедуру выбора поставщиков для выполнения государственных и муниципаль-

---

<sup>1</sup> Яковченко К. О., Волков А. М. История развития законодательного регулирования закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд // Сетевой журнал. 2017. № 1 // URL: <https://www.sovremennoepravo.ru>.

ных заказов. Именно в этом заключалась как сила, так и слабость закона. В результате закупочные процедуры были оторваны от процедур бюджетирования и обоснования закупок. Также практически не регулировались вопросы исполнения контракта.

В табл. 1.1 представлены основные достоинства и недостатки Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ.

Таблица 1.1

**Достоинства и недостатки Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ**

Достоинства	Недостатки
<p>1. Четкое определение процедуры выбора поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Прописанная в Законе процедура выбора поставщика обеспечивала понимание всеми участниками процесса требований того, что, в какие сроки и каким образом необходимо делать. Наличие процедуры повышало прозрачность и уменьшало риск как злоупотреблений, так и сомнений в корректности принимаемых решений</p>	<p>1. Отсутствовала система регулирования всех стадий закупочного процесса. Закон определял только процедуру выбора поставщика, но и имели место иные стадии, на которых существовал дефицит правового регулирования</p>
<p>2. Ведение реестра недобросовестных поставщиков. В реестр были включены сведения о недобросовестных поставщиках, о поставщиках, с которыми контракты расторгнуты по решению суда из-за существенных нарушений</p>	<p>2. Была ограничена возможность предъявления требований к квалификации поставщика или подрядчика. Требование к квалификации не было исключено полностью, но ограничено законом. Требование к квалификации указывалось в случае проведения, например, строительных работ, когда стоимость контракта составляла более 50 млн руб. Был возможен запрос квалификации в случае, если покупаются или заказываются услуги на проведение научно-исследовательских или конструкторских работ. Таким образом, процедуры позволяли участвовать в размещении заказа и побеждать поставщикам с низкой квалификацией, предложившим минимальную цену</p>
<p>3. Вся информация о государственных закупках размещалась на едином общероссийском портале. С введением в действие с начала 2011 г. единой информационной системы, информация о госзакупках стала общедоступной, появилась возможность осуществлять общественный контроль за госзакупками</p>	<p>3. Проблема низкого качества товаров, ряд работ, услуг. Заказчики не всегда профессионально устанавливали требования к продукции, условиям оплаты, не всегда выставляли требования к финансовому обеспечению, порядку приемки и штрафным санкциям, что приводило к низкому качеству закупаемой продукции.</p>



Достоинства	Недостатки
	Процедуры электронных госзакупок, основанные на победе участника, предложившего минимальную цену, обеспечивали нерациональные траты бюджетных денег на закупку продукции компаний, предлагающих, по сути, низкое качество, ведь высокое качество стоит дороже
4. Финансовое обеспечение качественного исполнения контракта. Административная предквалификация заменена на экономическую. Законом была предусмотрена предквалификация, однако она зависела не от субъективного мнения заказчика, а от экономической возможности компании исполнить контракт. Участник предоставлял банковскую гарантию, поручительство крупного юридического лица или денежный залог	4. Значение цены как критерия оценки конкурсных предложений было преувеличено. Цена контракта была основным критерием при оценке конкурсных заявок, однако высокое качество выполненного заказа — не менее важный фактор (отсутствовали антидемпинговые меры)
5. Создана конкурентная среда, благодаря введению аукционов в электронной форме. За счет введения электронных аукционов и общероссийского портала была создана конкурентная среда, развитие которой определялось возможностью осуществлять общественный контроль за размещением госзаказа. Благодаря электронным аукционам, заказчик получал товар по заранее установленным критериям, заданного им качества по минимальной цене	5. Не устранена возможность поставщиков, исполнителей и подрядчиков, внесенных в реестр недобросовестных поставщиков, создать новое юридическое лицо и снова участвовать в процедурах закупок
6. Ограничения на возможность произвольного изменения условий заключенных контрактов. До введения в действие указанного Закона существовала возможность изменения сторонами любых условий заключенных контрактов, в том числе увеличение цены контракта. Законом были введены ограничения на возможность произвольного изменения условий заключенных контрактов	6. Отсутствовала централизация функции закупок. Централизованные закупки — это способ организации торгов, при котором деятельность, направленную на выбор исполнителей условий контракта, осуществляет уполномоченный государственный орган, а не сам заказчик. Однако, при условии наличия заказчиков, не разбирающихся в тонкостях закупочной деятельности, механизм централизации оставался не развитым
7. Короткая процедура обжалования действий заказчика. С принятием	

Достоинства	Недостатки
<p>Закона результаты торгов можно было обжаловать в ФАС России, Рособоронзаказе, которые были обязаны принять решение за пять дней. У предпринимателей появилась возможность действенной защиты своих прав</p>	
<p>8. Электронные аукционы проходили под контролем ФАС России. Функционировал независимый регистратор (сервер), фиксирующий в режиме онлайн происходящее на каждой из пяти электронных площадок, отобранных правительством РФ для проведения электронных аукционов. Данные независимого регистратора использовались при рассмотрении жалоб. Контроль ФАС России позволял устранить из практики искусственно созданные электронные аукционы с заранее прогнозируемыми победителями</p>	
<p>9. Созданы условия для развития конкурентной среды. Благодаря электронным технологиям был осуществлен технологический прорыв, созданы условия для развития конкурентной среды (общероссийский портал, общероссийский реестр контрактов). Электронные аукционы позволяли обеспечить участие в электронных торгах поставщиков из самых отдаленных территорий</p>	

Исходя из недостатков Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ, можно говорить о наличии следующих *предпосылок принятия Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ*.

1. Необходимость комплексного совершенствования сферы государственных и муниципальных закупок в связи: а) с исчерпанным потенциалом Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ; б) невозможностью решения комплекса проблем в сфере закупок исключительно посредством внесения изменений в законодательство РФ о размещении закупок; в) целесообразностью регулирования всего цикла планирования и осуществления закупок.

2. Необходимость повышения эффективности государственных и муниципальных закупок в связи: а) с необходимостью перехода от процедурного подхода к регулированию сферы закупок к системному повешению эффективности закупок; б) необходимостью сокращения числа контрактов, заключаемых с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем).



3. Необходимость сокращения коррупциогенных факторов в связи: а) с необходимостью повышения прозрачности закупок, в том числе развития института общественного контроля; б) потребностью в повышении эффективности государственного (муниципального) контроля в сфере закупок, а также внедрения мониторинга и аудита в сфере закупок.

В целом, постоянная и небезосновательная критика Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ привела к осознанию необходимости проведения коренной модернизации в данной сфере, что выразилось в создании *контрактной системы*. В 2010 г. Правительство РФ заявило о необходимости формирования системы, которая смогла бы регулировать вопросы осуществления закупок на поставки товаров, выполнения работ и оказания услуг для нужд заказчиков, а также планирования закупок и исполнения заказов.

Первым шагом послужило издание *распоряжения Правительства РФ от 30.06.2010 № 1101-р «Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года»*. Данным документом были регламентированы направления принятия решений в сфере оптимизации инструментов управления и контроля на всех стадиях государственных (муниципальных) закупок. Их реализация должна была способствовать обеспечению более тесной связи стратегического и бюджетного планирования и целеполагания бюджетных расходов с мониторингом достижения заявленных целей, а также созданию механизмов стимулирования участников бюджетного процесса к повышению эффективности бюджетных расходов и проведению структурных реформ. Так, была начата работа над подготовкой нормативного правового акта, который на разных стадиях процесса законотворчества выносился на общественное осуждение. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» был принят Государственной Думой Федерального Собрания РФ и одобрен Советом Федерации Федерального Собрания РФ в марте 2013 г., подписан Президентом РФ 5 апреля 2013 г., а вступил в силу — 1 января 2014 г. Принятие данного Закона внесло значительные изменения в систему закупок.

## **Методический комплекс**

### **Вопросы и задания для самоконтроля**

1. Охарактеризуйте систему организации публичных торгов с участием государства в допетровские времена.
2. Обозначьте ключевые задачи Канцелярии подрядных дел, функционировавшей во времена правления Петра I.
3. Конкретизируйте инструменты борьбы со злоупотреблениями при использовании и расходовании государственных средств в дореволюционной России.

4. Каковы были основные методы оповещения о публичных торгах в дореволюционной России?

5. Обозначьте особенности развития договорных отношений в области закупочной деятельности в Советской России.

6. Дайте характеристику законодательству о государственных закупках до принятия Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ.

7. Каковы были ключевые недостатки Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ?

8. В чем заключаются основные предпосылки принятия Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ?

### Тесты

1. Канцелярия подрядных дел была создана:

- а) для составления договоров подряда;
- б) управления делами по казенным подрядам и сборам недоимок с губерний;
- в) управления вопросами взаимодействия государства и подрядчиков.

2. Довозное письмо — это:

- а) расписка о получении поставленного товара;
- б) сопроводительный документ, передававшийся заказчику вместе с товаром;
- в) форма договора поставки.

3. Основными принципами, которыми руководствовались законодатели при осуществлении торгов в дореволюционной России, является обеспечение:

- а) конкуренции;
- б) гласности;
- в) равнодоступности;
- г) открытости;
- д) профессионализма заказчиков.

4. Первый уголовный кодекс России «Уложения о наказаниях уголовных и исправительных» был регламентирован:

- а) Екатериной II;
- б) Александром II;
- в) Николаем I.

5. Положение о подрядах и поставках 1900 г. ввело следующие формы торгов:

- а) изустная;
- б) смешанная;
- в) через запечатанные предложения;
- г) открытый конкурс.

6. Процесс оформления договоров поставки и подряда осуществлялся органами Народного комиссариата путей сообщения в соответствии:

- а) с Инструкцией РКИ от 07.08.1923 «О порядке публичных торгов на государственные подряды и поставки»;
- б) Декретом СНК от 23.11.1922;
- в) Законом РФ от 28.05.1992 № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд».

7. Основными задачами введения в действие Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ стали:

- а) предотвращения злоупотреблений в сфере размещения заказов;
- б) создание в России единого экономического пространства с конкурентными процедурами;
- в) установление единого порядка закупок на бюджетные средства на условиях развития добросовестной конкуренции, обеспечения гласности и прозрачности размещения заказов.

8. Ключевыми предпосылками к принятию Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ стали:

- а) необходимость комплексного совершенствования сферы государственных и муниципальных закупок;
- б) необходимость изменения процессов планирования и осуществления закупок;
- в) необходимость введения дополнительных инструментов контроля закупочной деятельности;
- г) необходимость сокращения коррупционных факторов.

### **Темы рефератов и докладов**

1. Особенности организации закупочной деятельности в допетровскую эпоху.
2. Петр I как реформатор в сфере государственных закупок.
3. Методы и инструменты борьбы с коррупцией и злоупотребления в области осуществления государственных закупок в дореволюционной России.
4. Национальный режим в сфере закупок в истории России.
5. Трансформация системы регулирования закупочной деятельности после распада СССР.
6. Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ как революционный шаг в системе управления государственными (муниципальными закупками).
7. От Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ к Федеральному закону от 05.04.2013 № 44-ФЗ.
8. Предпосылки и последствия принятия Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

## Глава 2

# ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ И СУЩНОСТЬ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ: ТЕРМИНОЛОГИЯ И ПРИНЦИПЫ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ

---

В результате изучения главы студент должен:

**знать**

- сущность и содержание общественных отношений, регулируемых законодательством о контрактной системе в сфере закупок;
- основные принципы контрактной системы в сфере закупок;
- сущность и назначение централизации закупочной деятельности;
- основные особенности закупок, осуществляемых бюджетными, автономными учреждениями, государственными, муниципальными унитарными предприятиями и иными юридическими лицами;

**уметь**

- определять формы реализации основных принципов контрактной системы;
- определять виды централизации закупок;

**владеть**

- терминологией контрактной системы;
  - навыком реализации принципов организации закупок.
- 

### 2.1. Основные положения

Эффективность обеспечения государственных и муниципальных нужд в товарах, работах и услугах в значительной мере зависит от состояния системы их закупок. По этой причине в ракурсе становления рыночной экономики попытки формирования контрактной системы РФ предпринимались еще в начале 1990-х гг., в частности, Указом Президента РФ от 07.08.1992 № 826 «О мерах по формированию Федеральной контрактной системы». Однако только с принятием Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ были заложены правовые основы ее становления, адекватные критериям государственных и муниципальных закупок развитых стран и международной практике *Типового закона ЮНСИТРАЛ о публичных закупках* (г. Вена, 01.07.2011).

На сегодняшний день Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных

и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок, в части, касающейся:

- планирования закупок товаров, работ, услуг;
- определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- заключения гражданско-правового договора, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества), от имени Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования, а также бюджетным учреждением, государственным, муниципальным унитарными предприятиями или иным юридическим лицом;
- особенностей исполнения контрактов;
- мониторинга закупок товаров, работ, услуг;
- аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг;
- контроля за соблюдением законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

С принятием Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ было введено новое для отечественного законодательства понятие контрактной системы. Сам термин был заимствован из опыта США, где федеральная контрактная система функционирует с октября 1984 г., когда вступили в силу Федеральные правила приобретения продукции (*Federal Acquisition Regulation, FAR*). Так, под федеральной контрактной системой в США стали понимать «совокупность федеральных правил приобретения продукции и ведомственных правил, дополняющих федеральные правила», которые устанавливали единые стандарты и процедуры приобретения товаров, работ и услуг всеми видами органов исполнительной власти США. Исходя из этого федеральная контрактная система США представляет собой систему регулирования, т. е. систему правил и норм.

Отечественный законодатель в Федеральном законе от 05.04.2013 № 44-ФЗ при определении понятия национальной контрактной системы исходил из иного подхода. Полная трактовка понятия «контрактная система в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» приведена в п. 1 ст. 3 данного документа. В целом контрактную систему в сфере закупок можно определить как совокупность субъектов экосистемы сферы закупок и осуществляемых ими действий, которые направлены на обеспечение государственных и муниципальных нужд.

Думается, что данное определение можно отнести в широкомом понимании рассматриваемого термина. Более конкретная, отражающая сущность контрактной системы, трактовка была предложена в *проекте федерального закона № 68702-6 «О федеральной контрактной системе*

в сфере закупок товаров, работ и услуг» в первом чтении: «федеральная контрактная система — совокупность мероприятий правового, организационного и экономического характера, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд посредством комплексной реализации взаимосвязанных этапов прогнозирования, планирования и осуществления закупок (включая исполнение контрактов), а также проведения мониторинга, надзора, контроля и аудита за соблюдением требований настоящего Федерального закона». Из текста следует, что контрактная система — это совокупность закупочных процессов, которые связаны с осуществлением закупок, т. е. планирования и обоснования закупок, осуществления закупок, исполнения контрактов, заключенных по результатам закупок, мониторинга и аудита закупок, контроля закупок и пр., что и регламентируется действующим на сегодняшний день законодательством.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ, *ключевой задачей контрактной системы* является обеспечение государственных и муниципальных нужд средствами осуществления эффективных и результативных закупок на условиях гласности, прозрачности и недопущения коррупции и иных злоупотреблений.

В свою очередь, дополнительными задачами закупочной деятельности являются (ст. 13 Закона):

1) достижение целей и реализации мероприятий, предусмотренных государственными программами РФ (в том числе федеральными целевыми программами, иными документами стратегического и программно-целевого планирования РФ), государственными программами субъектов РФ (в том числе региональными целевыми программами, иными документами стратегического и программно-целевого планирования субъектов РФ), муниципальными программами;

2) исполнение международных обязательств РФ, реализации межгосударственных целевых программ, участником которых является Российская Федерация, за исключением исполняемых в соответствии с п. 1 ст. 13 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ государственных программ;

3) выполнение функций и полномочий государственных органов РФ, органов управления государственными внебюджетными фондами РФ, государственных органов субъектов РФ, органов управления территориальными внебюджетными фондами, муниципальных органов, за исключением выполняемых в соответствии с п. 1 и 2 ст. 13 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ функций и полномочий.

Успешному достижению цели и эффективному решению задач, обозначенных законодателем, способствует соблюдение *принципов* открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения госу-

дарственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок.

Субъектами экосистемы закупок по Федеральному закону от 05.04.2013 № 44-ФЗ являются:

- Минфин России как основной регулирующий орган, который уполномочен разрабатывать политику страны и нормативно-правовую базу в сфере закупок;
- региональные и муниципальные регулирующие органы;
- ФАС России как основной контролирующий орган, уполномоченный проводить проверки, принимать и рассматривать жалобы от участников закупочной деятельности;
- иные федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление нормативно-правового регулирования и контроля в сфере закупок;
- федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы РФ, а также органы, уполномоченные на осуществление финансового контроля;
- заказчики;
- поставщики (подрядчики, исполнители);
- уполномоченные органы, уполномоченные учреждения, осуществляющие функции по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в целях централизации закупок;
- специализированные организации — «Росатом» и «Роскосмос»;
- различные экспертные организации, которых заказчики привлекают к закупкам;
- операторы электронных площадок.

Заказчиками могут быть органы власти, бюджетные учреждения, государственные корпорации, казенные учреждения, унитарные предприятия — государственные и муниципальные. Участниками может стать любое юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала, а также любое физическое лицо, в том числе зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя. К закупочной деятельности не допускаются предприятия, зарегистрированные в офшорных зонах. Все требования к участникам закупок установлены ст. 31 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ. В ч. 1 данной статьи названы единые требования, в ч. 2 говорится о дополнительных требованиях, которые могут быть предъявлены к участникам. С 1 июля 2018 г. помимо непроведения ликвидации, отсутствия недоимки по налогам и сборам, судимости у участника закупки — физического лица или у руководителя организации за преступления в сфере экономики единым требованием стало отсутствие у участника ограничений для участия в закупках, установленных законодательством РФ (п. 11 ч. 1 ст. 31).



В целях информационного обеспечения контрактной системы в сфере закупок была создана единая информационная система (ЕИС).

---

**Единая информационная система в сфере закупок** — это совокупность данных, технологий и технических средств, которые позволяют проводить прозрачные процедуры и обеспечивают взаимодействие государственных органов с заказчиками, а заказчиков с поставщиками.

---

ЕИС находится под контролем Казначейства России. ЕИС в сфере государственных (муниципальных) закупок необходима для контроля за процессом повышения прозрачности процедур. Посредством данной информационной системы можно отследить каждый шаг заказчика, начиная от публикации плана закупок и до отчета об исполнении последнего контракта в году. Жесткие правила проведения торгов позволяют контролировать их и вовремя выявлять нецелевые расходы. Еще одна задача системы — сбор статистики по отрасли, на основе которой можно делать выводы о сфере госзаказа, проведении торгов в отдельных регионах и по России в целом.

Согласно требованиям п. 11 ст. 42 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ в случае осуществления заказчиком закупки товара, работы, услуги по государственному оборонному заказу в соответствии с *Федеральным законом от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе»* в извещении об осуществлении закупки должна содержаться соответствующая информация. В этих целях в ЕИС в сфере закупок для организаций федерального уровня (с кодом ОКФС 12 «Федеральная собственность») или для организаций, включенных в специальный перечень, реализована возможность указания информации об осуществлении закупки по государственному оборонному заказу в извещении об осуществлении закупки в соответствии с Федеральным законом от 29.12.2012 № 275-ФЗ посредством установления соответствующего признака.

В целом, современная система государственных (муниципальных) закупок — высоко динамично развивающийся институт. Так, на конец 2017 г. в ЕИС было зарегистрировано 289,8 тыс. заказчиков, которые опубликовали порядка 3,16 млн извещения о закупках (на 2,44% выше, чем в 2016 г.)<sup>1</sup>. В структурированных планах-графиках закупок было на 9,2 трлн руб., а опубликовано — на 7,1 трлн руб. Заключено 3,52 млн контрактов на 6,31 трлн руб., что соответственно на 2,6% меньше и на 16,85% больше аналогичных показателей 2016 г. Самым распространенным видом закупки остался электронный аукцион — 59,64 % от числа всех извещений. Средняя цена одной объявленной закупки — 2,24 млн руб. (это на 8,2 % выше, чем в 2016 г.).

---

<sup>1</sup> Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ по итогам 2017 г. подготовлен в соответствии с постановлением Правительства РФ от 03.11.2015 № 1193.