

Научная статья

Original article

УДК 339

doi: 10.55186/2413046X\_2022\_7\_8\_490

**ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ  
ЗАКУПОК В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**  
**STAGES OF FORMATION OF THE PUBLIC PROCUREMENT SYSTEM  
IN THE RUSSIAN FEDERATION**



**Георгадзе Нана Давидовна**, аспирант базовой кафедры финансового контроля, анализа и аудита Главного контрольного управления города Москвы РЭУ им. Г. В. Плеханова. Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова», Москва, E-mail: nanageo1010@gmail.com

**Georgadze Nana**, postgraduate student of the Academic Department of Financial Control, Analysis and Audit of the Office of the Controller General of Moscow of the PRUE. Address: Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, E-mail: nanageo1010@gmail.com

**Аннотация.** В статье рассмотрена теоретическая база становления и развития системы государственных закупок в Российской Федерации. Данный вопрос связан с тем, что своевременный пересмотр и переоценка законодательной базы системы государственных закупок товаров, работ и услуг, в том числе и методов построения и управления данной системой, позволяет адаптироваться государству под текущее состояние рыночных отношений и сохранять в приоритете эффективность расходования государственных средств. Это необходимо также для инновационного развития государства, ориентирования на социальный аспект

государственной политики, формирования и построения системы, которая способствует оптимизации бюджетных расходов. Проблематика статьи актуальна в ходе изучения законодательной базы процесса закупок для осуществления государственных и муниципальных и его дальнейшего развития с целью эффективного использования государственных ресурсов. Данный является крайне актуальным поскольку законодательная база в сфере закупок в Российской Федерации активно менялась и модернизировалась: в тот или иной период развития государства принципы государственных закупок базировались на различные документы, регламенты и законодательные акты. Материал статьи представлен с учетом исторических документов, а также актуальной нормативной базы и разъяснений специалистов.

**Abstract.** The article considers the theoretical basis for the formation and development of the public procurement system in the Russian Federation. This issue is related to the fact that timely revision and reassessment of the legislative framework of the system of public procurement of goods, works and services, including the methods of building and managing this system, allows the state to adapt to the current state of market relations and keep the priority of spending public funds. It is also necessary for the innovative development of the state, focusing on the social aspect of state policy, the formation and construction of a system that will help optimize budget spending. The issue of the article is relevant in the course of studying the legislative framework for the procurement process for the implementation of state and municipal and its further development in order to effectively use public resources. This is extremely relevant since the legislative framework in the field of procurement in the Russian Federation has been actively changing and modernizing: at one time or another in the development of the state, the principles of public procurement were based on various documents, regulations and legislative acts. The material of the article is presented considering historical

documents, as well as the current regulatory framework and explanations of specialists.

**Ключевые слова:** закупки, государственные закупки, нормативная база, становление государственных закупок, бюджетные средства, государственные ресурсы

**Keywords:** procurement, public procurement, regulatory framework, development of public procurement, budget funds, state resources

### **Введение**

На данном этапе становления и развития нашего государства особое внимание уделяется осуществлению государственных закупок согласно законодательной базе с целью максимального эффективного использования имеющихся ресурсов. По этой причине, ключевым аспектом является не прекращение изучения законодательной базы использования бюджетных средств посредством осуществления государственных закупок, а также ее дальнейшее развитие и модернизация. В связи с этим, значительное внимание уделяется изучению исторического развития и становления системы закупок, поскольку она подвергалась модернизации и изменениям, с целью устранения имеющихся недостатков. Соответственно, в современных реалиях изучение различных исторических этапов становления государственных закупок является крайне актуальной темой для проведения исследования.

**Целью исследования** является раскрытие различных этапов исторического развития и становления системы государственных закупок в Российской Федерации, его изменение и модернизация.

**Материалы, методы и условия проведения исследований.** Изучена законодательная база в сфере закупок: законодательные и нормативно-правовые акты, методологические рекомендации – текущая и историческая, а также научные и практические работы специалистов в области становления системы государственных закупок в Российской Федерации.

**Результаты исследования и их обсуждение**

Система государственных закупок является приоритетным механизмом, позволяющий регулировать потребности государства посредством закупок и оптимизировать расходование бюджетных средств. Государственные закупки позволяют решать масштабные, социально-экономические задачи государства. Государственные закупки являются значимым механизмом, направленный на оптимальное использование бюджетных ресурсов: закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд по наиболее оптимальной цене с учетом неценовых критериев.

Государственные закупки осуществляются в рамках Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ и направлены на обеспечение государственных или муниципальных нужд [1].

Торги являются формой осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд. В литературе встречаются различные трактовки термина «торги» и самого значения и содержания торгов. Таким образом, выделяют узкое и широкое значение данного термина. Непосредственно механизм, посредством которого осуществляется процесс торгов, и все документальное сопровождение подразумевают под широким пониманием. Под узким значением подразумевается лишь процесс организации торгов [3]. Иные ученые и исследователи делают акцент на назначении торгов, подчеркивая такое свойство, как возможность выбора контрагента (поставщика, подрядчика) без оказания влияния третьих заинтересованных сторон и заключение честной сделки на государственном уровне [4]. Также некоторые исследователи выделяют торги как отдельный вид гражданско-правового договора, основой которого является взаимоотношение между поставщиков и заказчиком (государством) закупки товаров, работ и услуг для удовлетворения государственных потребностей [7].

Проведение торгов в рамках государственных закупок позволяет объективно, открыто и без пристрастия определять поставщика, подрядчика

победителем закупок. Несомненно, это позволяет сделать верный выбор поставщика с учетом выдвинутых требований, который сможет удовлетворить потребности в государственной закупке, а также наиболее эффективно расходовать бюджетные средства.

История зарождения процесса государственных закупок относится к 17 веку. Государственные закупки с момента их зарождения и развития стали занимать ключевое место в экономике страны. Это подтверждалось эффективностью его применения при наличии конкретного механизма и конкуренции на рынке определенных товаров, работ, услуг [5].

Ключевым развитием и становлением такого процесса как «торги» является развитие появления первичных форм капитала и развитие обращения товаров и денег на рынке. С целью нахождения наилучшей цены за необходимый товар, работу или услугу организовывались торги, к которым допускались несколько участников. Это позволяло им выдвинуть предложения и выбрать для государства наилучший вариант [2].

Поскольку во времена зарождения процесса торгов для удовлетворения потребностей государства объявления о его проведении публично вывешивались (например, на городские ворота), чтобы все в городе могли увидеть информацию и принять в нем участие [6].

Активное изучение данного вопроса исследователями, авторами и учеными, его обсуждение и обращение к историческим истокам подчеркивает актуальность и важность данной темы.

Несомненно, что процесс осуществления торгов происходит лишь на в рамках законодательной базы и на его основе. Соответственно, необходимо исследовать историко-логическое становление института государственных закупок на базе применяемых нормативно-правовых актов, регламентов, документов и иной законодательной базы. В каждый из периодов развития и становления системы государственных закупок применялась различная законодательная база, которая обладала определенными чертами и

подходами к осуществлению процесса торгов. Изучая данные исторические периоды можно проследить каким образом менялись подходы к организации торгов для государственных закупок, а также какие права и обязанности имели ее участники и пр.

Если говорить об институте зарождения торгов в международном масштабе, то он относится еще к I н.э. Примером выступают Афины: в то время проводилась работа по восстановлению разрушенных стен, соответственно сдавались подряды и поставки с торгов. Тем самым удовлетворялись потребности государства [3].

Что касается исторической основы России, то тут система государственных закупок началась в 1654 г. и зарождалась до 1854 г. Это определялось тем, что именно в этот период началось регулирование процесса закупок и осуществления торгов на законодательном уровне. В это время формировалась сама схема осуществления закупок для государственных нужд и всего его процесса, устанавливались основные правила и принципы.

Для данного периода нормативно-правовая база, регулирующая процесс осуществления торгов, заключалась в следующих документах:

- Указ «О подрядной цене на доставку в Смоленск муки и сухарей» (1654 г.);
- Регламент «О управлении Адмиралтейства и верфи» (1721 г.);
- Акт «Учреждение о губерниях» (1776 г.);
- «Устав о провианте для продовольствия войск» (1802 г.);
- Документ «Лист для торга» (1830 г.);
- «Уложение о наказаниях уголовных и исправительных» (1845 г.);
- Др [8].

Первый из указанных документов был утвержден во время правления царя Алексея Михайловича. В данном указе появилось понятие «государственный заказ». Стоит подчеркнуть, что государство имело право

выбрать поставщика, подрядчика для исполнения заказа и утверждало вознаграждение за выполненную работу.

В эпоху Петра I был утвержден регламент «О управлении Адмиралтейства и верфи». Изучая особенности осуществления торгов в петровскую эпоху, стоит подчеркнуть, что данный документ фактически являлся базой для формирования текущего законодательства в сфере закупок. Указанный регламент устанавливал порядок работы с поставщиками и подрядчиками [8].

Также в эпоху правления Петра I закладывались ключевые основы работы с поставщиками и подрядчиками, поскольку исполнителем заказа назначался тот участник, который предлагал наименьшую цену за заказ. Необходимо ответить, что особое внимание уделялось тому, что поставщик, подрядчик должен быть надежным и добросовестно исполнять свои обязанности. В случае если подрядчик являлся недобросовестным, по регламенту он считался «неверным» и заказ передавался добросовестному, т.е. «верному» участнику. Заинтересованных в проведении торгов лиц, не допускали к участию. Можно отметить, что данные положения нашли свое отражение в современной законодательной базе в области осуществления закупок для государственных нужд.

Акт «Учреждение о губерниях» был принят при Екатерине II в 1776 г. В данном акте закреплялся процесс взаимодействия между заказчиком и поставщиком, утверждались нормы ответственности в случае ненадежности и недобросовестности участников, а также вводилось право двойного контроля: контроль осуществлялся Казенной палатой и, в установленных случаях, самой императрицей.

Согласно акту, закупка должна была осуществляться на принципе конкурентного подхода. Как мы знаем, принцип обеспечения конкуренции является одним из ключевых на современном этапе проведения государственных закупок.

Еще одним важным вопросом в данном документе являлось регулирование ответственности в случае совершения нарушения законодательства в области государственных закупок как на стадии проведения торгов, так и при заключении договора.

Во время правления императора Александра I был принят «Устав о провианте для продовольствия войск» (1802 г). С данного документа началось зарождение ценообразования в системе государственных закупок. Согласно указанному историческому документу появилось понятие «справочной цены». Ее применяли при осуществлении государственной закупки, при этом необходимо было проводить анализ текущих цен на товары и путем средней стоимости того или иного товара утверждалась «справочная цена».

В 1830 г. в России был утвержден документ «Лист для торга», в которой закреплялись правила проведения торгов. В указанном документе определяется число участников, уровень открытости, информативность, сроки и форма заявок, и тд. Отдельное внимание уделяется конкуренции с целью предотвращения сговора и мошенничества.

Еще одним документом является «Уложение о наказаниях уголовных и исправительных» 1845 г. Согласно данному документу стали жестче регулировать меры наказания за нарушения торгов. Таким образом, в уложении предусматривалось наказание за несоблюдение порядка осуществления торгов, мошенничество, несоблюдение требований и тд.

Контролирующие органы регулярно проводили ревизии и выявляли нарушителей торгов, после чего их отдавали под суд.

Второй исторический этап становления государственных закупок относится к началу XX века и длится до 1918 года. Данный этап характеризуется принятием и применением Положения о казенных подрядах и поставках 1900 г. Стоит подчеркнуть, что данный документ уже приобрел систематизированный характер, опирался на правовой механизм



регулирования, подчеркивал значимость свободной конкуренции при осуществлении торгов для удовлетворения нужд казны. Согласно данному Положению выделялось 3 модели осуществления государственных заказов: посредством торгов; посредством представления запечатанных объявлений-заявок; смешанная модель подачи заявок. Во всех 3-х моделях победителем объявлялся исполнитель, предложивший наилучшие условия для казны (наименьшую цену, выгодные ценовые и неценовые критерия и тд.).

Также в рамках данного документа можно было поручать государству определенному чиновнику исполнять утвержденный контракт (по цене и объемам поставки). Такой способ назывался «коммерческим» и при этом чиновник мог принимать участие при утверждении цен и других параметров контракта, но по итогу исполнения всех условий заказа, необходимо было отчитаться о финансовых затратах.

Еще один неконкурентным способом осуществления государственной закупки являлся «комиссионерский». Ключевое отличие от первого способа заключается в том, что при комиссионерском способе не требовалось согласие чиновника – государственная казна с целью удовлетворения потребностей поручала конкретному исполнителю реализовать казенный подряд.

1918-2000 гг. выделяют как следующий исторический период становления государственных закупок. В указанный период дальше развивалось законодательство в сфере закупок путем систематизации нормативной базы и закрепления определенных способов выбора поставщика или подрядчика.

Ключевыми документами становления сферы государственных закупок в текущем периоде являются:

- о Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 27.07.1923 г. «О государственных подрядах и поставках»;
- о Гражданский кодекс РСФСР от 11.06.1964 г.;

- о Указ Президента РФ от 7 августа 1992 г. № 826 «О мерах по формированию Федеральной контрактной системы»;
- о Постановление Правительства РФ от 10 августа 1992 г. «О Реализации Указа Президента РФ «О мерах по формированию Федеральной контрактной системы»;
- о Федеральный закон № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» от 06.05.1999 г.

Первый документ был утвержден в советский период развития нашего государства. Стоит отметить, что ключевым нововведением данного постановления являлось введение обеспечения исполнения контракта участником закупки. Данный фактор позволял в большей степени защищать интересы заказчиков и обезопасить его от недобросовестных действий и мошенничества.

Понятие «конкурс» как таковой был закреплен впервые в гражданском кодексе РСФСР 1964 г. Под данным термином подразумевалось вознаграждение заказчиком за лучшее предложение и исполнение определенной работы, указанной в заявке.

Следующий по списку документ – Указ Президента был принят в 1992 г., а вместе с ним и постановление Правительства РФ. В указанных документах продолжилось формирование контрактной системы [9]. В соответствии с указанными документами предпринималась попытка обобщения и систематизации норм системы закупок, порядка его осуществления, т.е. дальнейшее продолжение становления института государственных закупок.

В этот же период применялся закон № 97-ФЗ, в которой начала раскрываться конкурсная практика, в большей степени направленная на взаимоотношения участников торгов. Были расширены и модернизированы

условия, касающиеся возможностей заказчика при установлении критериев отбора контрагента.

Следующий этап становления государственных закупок относится к периоду применения закона № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 г. – с 2005 по 2013 гг.

Данный закон был разработан с целью регулирования всего комплекса взаимоотношений между заказчиком и поставщиком с целью обеспечения государственных, муниципальных и бюджетных нужд. № 94-ФЗ устанавливал единый порядок всего процесса осуществления государственных закупок: процедуры и способы размещения заказов, а также процедуру заключения договоров. Несомненно, что данный закон обладал определенными недостатками, но он способствовал продвижению открытости и прозрачности проведения конкурсов, тем самым оказал содействие сокращению мошеннических действий.

Одним из нововведений стало создание единого информационного пространства, на котором осуществлялись государственные закупки.

Как уже отмечалось, данный нормативный документ позволил более прозрачно и эффективно расходовать бюджетные ресурсы, но при этом в законе отсутствовало понятие «Начальной максимальной цены контракта» (НМЦК), которое позволяет получать более выгодные предложения по цене. Также аукцион не являлся преимущественным видом проведения конкурса и др.

Для проработки недостатков и улучшения нормативно-правовой базы был разработан и принят Федеральный закон от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Соответственно, с 2013 года по настоящее время длится современный этап развития законодательной базы системы государственных закупок.

Для модернизации процесса осуществления государственных закупок была проделана большая работа. Так, например, стали применяться единые критерии для определения и отбора поставщиков, появились новые способы определения исполнителей заказа, установлены особые положения заключения, исполнения, расторжения контрактов, а также в целом система контроля в сфере закупок подверглась значительному изменению: стали применяться дополнительные виды контроля. Стоит подчеркнуть, что появился такой вид контроля в сфере закупок, как аудит, при этом большое внимание уделяется аудиту эффективности расходования бюджетных средств.

Таким образом, можно сделать вывод, что после утверждения и принятия № 44-ФЗ была сформирована система государственных закупок, которая позволяет удовлетворять потребности и нужны государства посредством эффективного использования бюджетных ресурсов.

Для эффективного осуществления государственных закупок используется единая информационная система (ЕИС) в сфере закупок. На официальном сайте ЕИС можно изучить полную законодательную базу, регулирующую современную сферу закупок.

### **Заключение**

Таким образом, можно сделать вывод, что выделяется 5 основных этапов становления системы государственных закупок в Российской Федерации: 1 этап – 1654-1845гг; 2 этап – начало XX века – 1918 г.; 3 этап – с 1918 по 2000 гг.; 4 этап – с 2000 г. по 2013 г.; 5 этап – с 2013 г. по настоящее время.

Изучение всех этапов становления системы государственных закупок позволяет проследить модернизацию нормативно-правовой базы в данной сфере. Исторический опыт позволяет понять какие преимущества и недостатки есть у законодательной базы на каждом этапе и какие ключевые аспекты выделяются в данном процессе. Регулирование взаимоотношений

между заказчиком и поставщиком – вопрос, который затрагивался и модернизировался на каждом этапе развития сферы закупок. Особое внимание уделялось прозрачности, открытости, конкурентности проведения государственных закупок, а также борьбе с коррупцией, мошенничеством и сговорами.

У каждого нормативно-правового документа на том или ином историческом этапе были определенные недостатки, которые требовали доработок. И на современном этапе развития сферы государственных закупок имеются определенные проблемы, с которыми сталкиваются не только участники закупок. Следовательно, изучение данной темы является крайне актуальным.

#### **Список источников**

1. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 14.07.2022) "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"
2. Барон Ю. Система римского гражданского права. Москва, 1898, с. 20
3. Белов В.Е. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование. Москва, Норма, 2011
4. Беляева О.А. Правовые проблемы аукционов и конкурсов. Москва, Юриспруденция, 2011
5. Борисов Д.Ю. Гражданско-правовая регламентация торгов на размещение заказов для государственных и муниципальных нужд. Волгоград, 2010, с. 21
6. Веденеев Г.М., Гончаров Е.Ю., Кобзев Г.Н. Конкурсные торги в России: исторический опыт (развитие законодательства о государственных закупках с XVII в. до наших дней). Москва, Изд-во МЭИ, 2005.
7. Гатаулина Л.Ф. Правовое регулирование организации и проведения торгов. Саратов, Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011

8. Полное собрание законов Российской империи. [Собрание 1-е. С 1649 по 12 декабря 1825 г.]. - СПб. : Тип. 2-го Отд-ния Собств. Е.И.В. канцелярии, 1830

9. Постановление от 10 августа 1992 года № 565 «О реализации Указа Президента Российской Федерации «О мерах по формированию Федеральной контрактной системы».

### References

1. Federal Law No. 44-FZ of April 5, 2013 (as amended on July 14, 2022) "On the contract system in the field of procurement of goods, works, services to meet state and municipal needs"

2. Baron Yu. The system of Roman civil law. Moscow, 1898, p. twenty

3. Belov V.E. Supply of goods, performance of work, provision of services for state needs: legal regulation. Moscow, Norma, 2011

4. Belyaeva O.A. Legal problems of auctions and competitions. Moscow, Jurisprudence, 2011

5. Borisov D.Yu. Civil law regulation of tenders for placing orders for state and municipal needs. Volgograd, 2010, p. 21

6. Vedeneev G.M., Goncharov E.Yu., Kobzev G.N. Competitive bidding in Russia: historical experience (development of public procurement legislation from the 17th century to the present day). Moscow, MEI Publishing House, 2005.

7. Gataulina L.F. Legal regulation of the organization and conduct of tenders. Saratov, Publishing House of the State Educational Institution of Higher Professional Education "Saratov State Academy of Law", 2011

8. Complete collection of laws of the Russian Empire. [Collection 1st. From 1649 to December 12, 1825]. - St. Petersburg. : Type of. 2nd Division Own. E.I.V. office, 1830

9. Decree of August 10, 1992 No. 565 "On the implementation of the Decree of the President of the Russian Federation "On measures to form the Federal contract system".

Московский экономический журнал. № 8. 2022

Moscow economic journal. № 8. 2022

**Для цитирования:** Георгадзе Н.Д. Этапы становления системы государственных закупок в Российской Федерации // Московский экономический журнал. 2022. № 8. URL: <https://qje.su/ekonomicheskaya-teoriya/moskovskij-ekonomicheskij-zhurnal-8-2022-40/>

© Георгадзе Н.Д., 2022. *Московский экономический журнал*, 2022, № 8.