

Казанцев Олег Вячеславович

студент

Научный руководитель

Фастова Марина Андреевна

канд. юрид. наук, доцент

ФГБОУ ВО «Российский государственный

социальный университет»

г. Москва

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Аннотация: в статье проанализированы ключевые моменты становления и развития контрактной системы в сфере государственных закупок, а также гражданско-правовые нормы, обеспечивающие её функционирование. Цель работы – выявление основных этапов становления и развития правового регулирования контрактной системы в России и анализ влияния ключевых законодательных изменений на эффективность закупок. Исследование построено на сочетании историко-правового, системного и сравнительного методов, что позволяет рассматривать контрактную систему в динамике и одновременно анализировать её как целостный юридический механизм. Результат исследования позволяет сделать вывод о закономерной эволюции правового регулирования государственных закупок – от процедур размещения к более комплексной модели контрактной системы. Современная контрактная система является итогом последовательного наращивания регулятивных инструментов: от процедурной регламентации к институциональному обеспечению контроля и эффективности.

Ключевые слова: государственные закупки, контрактная система, правовое регулирование контрактной системы, систематизация, цифровизация, электронные государственные закупки.

Эволюция правового регулирования контрактной системы в сфере государственных закупок в России является предметом повышенного научного интереса, поскольку именно нормативные изменения формировали «каркас» управления публичными расходами. В переходный период и на последующих стадиях реформ закупочное регулирование отражало общие экономические сдвиги и задачи государства по повышению эффективности использования бюджетных средств. Соответственно, анализ становления контрактного механизма позволяет раскрыть причинно-следственные связи между реформами законодательства и фактическими параметрами закупочной деятельности, включая организацию процедур выбора контрагента и правовой режим договорных обязательств [10, с. 233].

Контрактная система рассматривается как механизм, охватывающий весь жизненный цикл контракта – от планирования до исполнения, тем самым закрепляя единые правила для участников и обеспечивая прозрачность и эффективность [15, с. 35]. В связи с этим исследование ее нормативной эволюции становится особенно значимым в условиях продолжающейся трансформации экономики и законодательства: меняются требования к обоснованию потребностей, дисциплине договорного исполнения, а также к инструментам контроля. В такой ситуации историко-правовой взгляд позволяет оценить, какие правовые конструкции оказались устойчивыми, а какие – требовали корректировки.

Наконец, изучение развития правового регулирования контрактной системы важно и с позиции практики: современное правоприменение опирается на сформированные ранее принципы и модели регулирования закупок [11, с. 39]. Понимание логики реформ дает возможность корректнее интерпретировать действующие требования, выявлять системные риски и обосновывать направления дальнейшего совершенствования механизма закупок, сохраняя приоритет публичных интересов и конкурентных начал.

1. Становление правового регулирования (1990–2004 гг.).

Переход к рыночной экономике в России сопровождался перестройкой отношений публичного сектора с хозяйственным оборотом, что затронуло и сферу

государственных закупок. В этот период формировались первые контуры нормативного управления закупочной деятельностью, ориентированные на снижение коррупциогенных факторов и повышение эффективности бюджетных расходов, прежде всего через процедурные механизмы выбора поставщика [10, с. 123]. Исследовательские подходы подчёркивают, что закупочная деятельность как правовой феномен имеет длительную историческую основу: следовательно, задачи становления 1990–2000-х гг. заключались не в «создании с нуля», а в переносе и адаптации управленческих инструментов к новым экономическим условиям [17, с. 20].

Нормативное регулирование в ранний период носило фрагментарный характер и развивалось посредством отдельных федеральных решений и их имплементации на уровне субъектов. Показательно, что базовые подходы к правительственным закупкам задавали направление развития общественных закупок, а использование закона на региональном уровне зачастую предполагало необходимость принятия собственных актов из-за проблем коррупции и неэффективности бюджетных расходов, наблюдавшихся на всех уровнях управления [16, с. 10]. В результате формировался предпосылочный правовой режим: закреплялись общие требования к закупочным процедурам, усиливалась потребность в согласованных правилах и повышалась значимость профилактики злоупотреблений.

На качественном уровне это означало постепенное «встраивание» закупок в систему публичного финансового контроля и договорной дисциплины. Хотя полноценная контрактная система как комплексный механизм ещё не была сформирована, уже проявлялась тенденция к процедурной регламентации и к связыванию закупочного решения с последующим исполнением обязательств. Иными словами, 1990–2004 гг. следует рассматривать как период институционального накопления правового инструментария, который впоследствии был преобразован в более системные модели регулирования.

2. Этап систематизации: закон 94-ФЗ (2005–2012 гг.).

Этап систематизации связан с введением Федерального закона №94-ФЗ, который закрепил базовую модель регулирования отношений, возникающих при

размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг [10, с. 23]. В отличие от фрагментарных подходов переходного периода, данный акт сформировал единый правовой контур процедур выбора поставщика для государственных и муниципальных нужд, обеспечив стандартизацию требований к документам и порядку размещения. Тем самым 94-ФЗ стал нормативным «каркасом», на который впоследствии опирались последующие реформы, ориентированные на переход к контрактной системе.

Структурно закон 94-ФЗ предполагал формализацию ключевых стадий закупочного цикла через установление последовательности действий заказчика и процедурных сроков. В частности, законодатель закреплял временной разрыв между размещением на официальном сайте протокола рассмотрения и возможностью заключения государственного или муниципального контракта: контракт мог быть заключен не ранее чем через десять дней со дня размещения соответствующего протокола [11, с. 39]. Такая конструкция выполняла одновременно гарантийную и дисциплинирующую функции: с одной стороны, предоставляла участникам разумный временной интервал для реакции на результаты рассмотрения заявок, с другой – снижала риск немотивированной спешки в оформлении договорных отношений.

Регуляторный эффект систематизации проявлялся и в том, что закон задавал предсказуемость процедурных решений через понятные правила вступления в договорные обязательства. Формирование устойчивой логики «процедура → протоколы → заключение контракта» усиливало управляемость закупок и создавало основания для выстраивания последующей политики контроля и мониторинга. При всей значимости 94-ФЗ, его модель носила характер этапа накопления регулирования: она структурировала размещение заказов, но еще не обеспечивала целостного охвата жизненного цикла контракта в той степени, которая характерна для последующего режима контрактной системы.

В исследовательском плане анализ 94-ФЗ позволяет выделить институциональные основания, которые затем были преобразованы: усиление роли офици-

ального информационного массива, процедурная регламентация сроков и формирование процедурного стандарта как критерия законности действий заказчика. Таким образом, именно на этапе систематизации были сформированы предпосылки для дальнейшего «усиления» и «связывания» закупочных процедур с последующим исполнением контракта.

3. Корректировка и усиление регулирования (2009 г.).

Подраздел, посвященный 2009 году, характеризуется переходом от модели «первичной систематизации» к фазе корректировок, направленных на повышение качества регулирования. Ключевую роль в этом процессе сыграл Федеральный закон №308-ФЗ, принятый 30.12.2008 г. и внесший изменения в Федеральный закон «О размещении заказов...» (94-ФЗ) и отдельные законодательные акты [14, с. 32]. Тем самым нормативная реформа была ориентирована не на отмену базового каркаса, а на его настройку под возникавшие практические потребности и выявленные пробелы.

Значимость 308-ФЗ проявлялась прежде всего в том, что он закреплял точечную модернизацию процедур размещения заказов, согласуя регуляторные требования с логикой эффективного исполнения договорных обязательств [16, с. 10]. В рамках данной логики коррекция правил отражала стремление устранить неоднородность практики и повысить управляемость закупочных решений заказчиков. Иными словами, усиление правового режима выражалось в уточнении отдельных элементов размещения заказа, что влияло на предсказуемость действий участников и на устойчивость правоприменения.

Отдельного внимания заслуживает и нормативно-временной аспект реформы: изменения вносились на фоне уже сформированного в 94-ФЗ процедурного стандарта, поэтому их эффект заключался в «уплотнении» регулятивной модели. Корректировки позволяли снижать число спорных ситуаций, возникающих на стыке процедурных действий и последующих договорных шагов. Это, в свою очередь, подготавливало нормативную почву для последующего перехода к более целостной конструкции контрактной системы, где акцент переносится с чисто процедурного подхода на регулирование всего жизненного цикла контракта.

4. Укрепление конкурентных принципов (с 2006 г.).

Укрепление конкурентных принципов в сфере государственных закупок в анализируемый период связано с тем, что конкуренция стала рассматриваться не как факультативная характеристика процедур, а как устойчивый критерий законности правоприменения. Практическая значимость этого подхода проявляется в усложнении оценочных процедур: заказчик обязан выстраивать закупку так, чтобы обеспечивались условия для состязательности участников и одинаковости доступа к формированию предложения. В этой логике особое значение приобретает взаимодействие закупочного регулирования с антимонопольными требованиями, задающими пределы допустимого усмотрения заказчика.

Правовой механизм конкуренции становится особенно заметным в связи с развитием электронных форм размещения заказа: открытый аукцион в электронной форме предусматривает участие только аккредитованных пользователей, при этом законодатель связывает соответствующие права участников с их действиями на электронной площадке [14, с. 33]. Тем самым конкурентность обеспечивается не только содержанием процедуры, но и архитектурой взаимодействия участников с информационной инфраструктурой. Это оказывает влияние и на процедурную дисциплину: конкурентные начала реализуются через технологически закреплённые правила участия и коммуникации.

В рассматриваемом контексте Федеральный закон №135-ФЗ играет роль нормативного «усилителя» конкурсной логики закупок: он ориентирует правоприменение на недопущение действий, которые могут исказить конкурентную среду, ограничивать круг участников или создавать преимущество отдельным лицам. В итоге конкуренция выступает интеграционным критерием, позволяющим оценивать закупку не только с точки зрения соблюдения формальных шагов, но и с точки зрения ее влияния на рынок и равные условия участия.

5. Переход к контрактной системе: закон 44-ФЗ (с 2013 г.).

Переход к контрактной системе в России обусловлен принятием Федерального закона №44-ФЗ, который установил комплексный правовой режим для закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных

нужд [2, с. 11]. В отличие от прежней логики регулирования, ориентированной преимущественно на выбор контрагента в рамках «размещения заказа», новый подход связывает правовой контроль не только с процедурой заключения контракта, но и с более широким контуром обязанностей заказчика и результатами исполнения.

Содержательно 44-ФЗ закрепляет существенные изменения по сравнению с регулированием 94-ФЗ. В частности, в доктринальных обзорах отмечается, что 44-ФЗ меняет структуру регулирования: если закон №94-ФЗ включал 9 глав и регулировал размещение государственных и муниципальных заказов через проведение конкурсов, то переход к контрактной системе предполагает более развернутый перечень элементов закупочного цикла и иных процедурных механизмов [11, с. 40]. Тем самым расширяется «инструментарий» заказчика при сохранении ориентации на законность, обоснованность закупок и достижение целей публичного расходования средств.

Отдельным направлением реформы стала институционализация конкурентных и контрольных начал, в том числе через усиление общественного измерения закупочной деятельности. Введение общественного контроля в модели контрактной системы обеспечивает дополнительный канал оценки закупок со стороны общества, повышая прозрачность и дисциплинируя правоприменение [16, с. 10]. Подобная конструкция встраивает внешний по отношению к заказчику контроль в общую систему гарантий, что повышает значимость процедурных правил как механизма предотвращения злоупотреблений и снижения регуляторных рисков.

Наконец, переход к контрактной системе следует рассматривать как правовую интеграцию этапов: выбор контрагента рассматривается как составная часть более широкого процесса закупки, а требования к действиям заказчика приобретают системный характер. В этой связи 44-ФЗ закрепляет логику «контракт как результат» и тем самым создаёт предпосылки для последующего развития электронных закупок и иных механизмов повышения эффективности [10, с. 302].

6. Переход к электронным государственным закупкам.

Развитие электронных государственных закупок в России следует рассматривать как закономерное продолжение реформ, начатых на предшествующих этапах становления контрактного регулирования. Переход к электронной форме изменил не только технологию проведения процедур, но и правовую архитектуру публичной закупки: электронная коммуникация становится каналом обеспечения прозрачности и фиксации юридически значимых действий заказчика и участников. В этом смысле электронные закупки выступают инструментом реализации целей контрактной системы, формируя более связный правовой режим по всей закупочной цепочке.

Нормативные предпосылки электронной формы складывались постепенно. Так, в контексте действия 94-ФЗ правовое регулирование электронного аукциона получало развитие через установление правил его проведения, особенностей процедур и одновременно обозначение проблематики правоприменения со стороны заказчиков [12, с. 60]. Данный этап важен тем, что он демонстрирует переход от «бумажной» модели процедур к регламентированным электронным форматам, где меняются способы соблюдения сроков, подготовки документации и документирования решений.

Связь электронных закупок с более поздним режимом контрактной системы проявляется в логике преемственности: электронные инструменты усиливают контрольные и конкурентные механизмы, снижая информационную асимметрию и повышая прослеживаемость действий сторон. В результате развитие цифровых процедур стало не самостоятельным направлением «поверх» контрактного регулирования, а фактором его эффективности: именно через электронные формы обеспечивается практическая реализуемость единых требований к закупочному циклу [16, с. 23]. На дальнейших этапах цифровизация становится одним из ключевых условий согласованности правовых стандартов и реального поведения субъектов закупок.

7. Перспективы работы по совершенствованию контрактной системы.

Перспективы дальнейшей работы в области контрактной системы связаны с углублением анализа того, как цифровизация влияет на устойчивость и результативность контрактной системы в правовом измерении. В частности, представляется значимым исследовать исторические траектории становления регулирования государственных закупок в электронной форме и выявить, какие нормы обеспечивали юридическую определенность в условиях технологического изменения процедур [17, с. 19]. Такой анализ позволит точнее оценить регуляторные эффекты электронных инструментов и выявить проблемные зоны правоприменения.

Дальнейшая работа может быть направлена на совершенствование модели «контракт как результат», то есть на изучение того, как правовые механизмы обеспечения исполнения и контроля за контрактными обязательствами соотносятся с конкуренцией на этапе определения поставщика. Не менее перспективным направлением является исследование взаимосвязи электронных процедур с рисками злоупотреблений и с механизмами общественного контроля, поскольку цифровой след закупки формирует основу для последующей проверки законности действий.

В качестве практико-ориентированных задач целесообразно выделить разработку предложений по повышению согласованности нормативных требований в течение всего жизненного цикла закупки, а также оценку того, каким образом совершенствование электронных регламентов отражается на предсказуемости процедур и на эффективности использования бюджетных средств. Реализация этих направлений позволит уточнить критерии качества правового регулирования контрактной системы и предложить более точечные меры по её дальнейшему развитию.

Список литературы

1. Федеральный закон «Федеральный закон «Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая» №51-ФЗ от 30.11.1994; часть вторая» №14-ФЗ от 26.01.1996. – URL: <http://base.garant.ru/10164072/> (дата обращения: 25.07.2026).

2. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» №44-ФЗ от 05.04.2013. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/ (дата обращения: 25.07.2026).

3. Федеральный закон «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» №60-ФЗ от 13.12.1994. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5205/ (дата обращения: 25.07.2026).

4. Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» №94-ФЗ от 21.07.2005 (последняя редакция). – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54598/ (дата обращения: 25.07.2026).

5. Указ Президента РФ «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» №305 от 08.04.1997. – URL: <http://base.garant.ru/10200555/> (дата обращения: 25.07.2026).

6. Федеральный закон «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» №2859–1 от 28.05.1992 (утратил силу). – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_516/ (дата обращения: 25.07.2026).

7. Постановление Правительства РФ «Об организации работ по реализации Закона Российской Федерации «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» №638 от 27.08.1992 (утратило силу). – URL: <http://base.garant.ru/10104687/> (дата обращения: 25.07.2026).

8. Федеральный закон «О конкурсах на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд» №97-ФЗ от 06.05.1999. – URL: <http://base.garant.ru/180403/> (дата обращения: 25.07.2026).

9. Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» №94-ФЗ от 21.07.2005 (утратил силу). – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54598/ (дата обращения: 25.07.2026).

10. Андреева Л.В. Закупки товаров и энергосервисных работ для федеральных государственных нужд: правовое регулирование: монография / Л.В. Андреева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2011. EDN QRTJBR
11. Бертунова Б.Б. Этапы реформ государственной системы в сфере государственных закупок / Б.Б. Бертунова // *Universum: экономика и юриспруденция*. – 2016. – №11(32).
12. Бондаренко Н.Л. Правовая и организационная природа процессов цифровизации и регуляторная функция государства в данной сфере / Н.Л. Бондаренко, Ю.Г. Конаневич // *Ex Jure*. – 2021. – №1. – С. 56–67. DOI 10.17072/2619-0648-2021-1-56-67. EDN OZFAFE
13. Правовая культура: учебник / А.И. Землин, Е.В. Гоц, С.Н. Артамонова [и др.]. – 1-е изд. – М.: Юрайт, 2023. – 522 с.
14. Сидорович А.Р. Новации законодательства в сфере государственных закупок: ключевые аспекты Федерального закона №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» / А.Р. Сидорович // *Молодой ученый*. – 2013. – №6(53).
15. Тасалов Ф.А. Контрактная система в сфере государственных закупок России и США: сравнительно-правовое исследование: монография / Ф.А. Тасалов. – М.: Проспект, 2016. EDN UBBJGQ
16. Шацкий Д.Е. Система контрактных отношений в России: анализ проблем реализации федерального законодательства / Д.Е. Шацкий // *Вестник ГУУ*. – 2018. – №3. DOI 10.26425/1816-4277-2018-3-109-114. EDN LBSCEX
17. Система госзакупок: на пути к новому качеству / А.А. Яковлев, И.В. Кузнецова, А.Т. Шамрин [и др.] // *Вопросы экономики*. – 2010. – №6. – URL: <https://www.vopreco.ru/jour/article/view/1037/0> (дата обращения: 25.07.2026). DOI 10.32609/0042-8736-2010-6-88-107. EDN MNGUBR