

Александр
Анатольевич
Бурмистров

**Становление
и развитие
института
государственного
заказа в России
в XVII – начале
XXI вв.**

*Историко–
правовое
исследование*

Александр Бурмистров

**Становление и развитие института
государственного заказа
в России в XVII – начале XXI вв.
Историко–правовое исследование**

«Издательские решения»

Бурмистров А. А.

Становление и развитие института государственного заказа
в России в XVII – начале XXI вв. Историко–правовое исследование
/ А. А. Бурмистров — «Издательские решения»,

ISBN 978-5-44-989850-0

В стране происходит крупномасштабная кампания по реформированию важнейших отраслей жизнедеятельности государства. Изменениям подвержено все: отношения собственности, способ распределения ресурсов, мотивация, цели и средства экономического развития, ценностные ориентации населения, экономические и социальные институты. Реалии действительности показывают, что существующая система регулирования государственного заказа остается не совершенной и не эффективной.

ISBN 978-5-44-989850-0

© Бурмистров А. А.
© Издательские решения

Содержание

БУРМИСТРОВ Александр Анатольевич	6
Глава 1. Государственный заказ в дореволюционной России	17
(1654 – 1917 гг.)	17
Конец ознакомительного фрагмента.	37

**Становление и развитие института
государственного заказа
в России в XVII – начале XXI вв.
Историко—правовое исследование**

Александр Анатольевич Бурмистров

© Александр Анатольевич Бурмистров, 2020

ISBN 978-5-4498-9850-0

Создано в интеллектуальной издательской системе Ridero

БУРМИСТРОВ Александр Анатольевич

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА В РОССИИ В XVII – НАЧАЛЕ XXI ВВ.

(ИСТОРИКО—ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ)

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	3
Глава 1. Государственный заказ в дореволюционной России (1654 – 1917 гг.).....	22
§ 1. Историко–правовые предпосылки возникновения и развития государственного заказа в России (1654 – 1731 гг.).....	22
§ 2. Эволюция и содержание основных принципов размещения государственного заказа (1732 – до октября 1917 гг.).....	49
Глава 2. Нормативно–правовое регулирование государственного заказа в советский период отечественной истории (ноябрь 1917 – 1991 гг.).....	80
§ 1. Организационно–правовые основы института государственного заказа (ноябрь 1917 – 1929 гг.).....	80
§ 2. Особенности советского нормативно–правового регулирования в сфере государственного заказа (1930 – 1990 гг.).....	94
Глава 3. Размещение государственных заказов в постсоветской России: нормативная база и практика (1991г. – по настоящее время).....	121
§ 1. Современный этап развития законодательства о размещении государственных заказов.....	121
§ 2. Практика размещения государственного заказа в современных условиях.....	149
Заключение.....	192

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования обусловлена происходящей в стране крупномасштабной кампанией по реформированию важнейших отраслей жизнедеятельности государства: политических, социально—экономических, правовых, духовных основ российского общества. Изменениям подвержено все: отношения собственности, способ распределения ресурсов, мотивация, цели и средства экономического развития, ценностные ориентации

населении, экономические и социальные институты. По итогам реформ, урегулированным нормами права, государством гарантированы частная собственность, свободные экономические отношения, характеризующиеся наличием конкуренции, равенством сторон, свободным доступом на рынок и таким же выходом из него.

Вторым фактором, обуславливающим актуальность представленной темы, является то, что все органы государственной власти, государственные учреждения удовлетворяют свои потребности в товарах, работах и услугах через госзакупки, расходуя тем самым колоссальные объемы средств бюджетов всех уровней. По официальным оценкам, объем ежегодных закупок государственного сектора составляет около 13 триллионов рублей¹.

Последние несколько лет в нашей стране осуществляется планомерная интенсивная работа по совершенствованию системы формирования, размещения и реализации государственного заказа, данный вопрос активно обсуждается руководством страны², научной общественностью и практическими работниками, все это показывает то, что институт госзакупок находится в центре внимания органов государственной власти и управления, а также общестественности. Так, в последние годы появились федеральные законы от 21 июля 2005 г. №94—ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»³ и от 5 апреля 2013 г. №44—ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»⁴.

Вместе с тем, реалии действительности показывают, что существующая система регулирования государственного заказа остается не совершенной и не эффективной, обилие существующих проблем констатируют недостижимость выполненных поставленных ранее целей. Так сохраняют актуальность проблемы эффективного использования средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования, расширения возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов и стимулирования такого участия, развития добросовестной конкуренции⁵, обеспечения гласности и прозрачности размещения госзаказов и др., поскольку существуют институциональные предпосылки для коррупции и злоупотреблений при расходовании бюджетных средств⁶, свидетельством которых являются в этой сфере громкие коррупционные скандалы последних лет⁷.

Наконец, особую актуальность исследованию придает, тот факт, что Россия вступила во Всемирную торговую организацию⁸. В частности, перед государством стоит задача по реа-

¹ URL: http://www.economy.gov.ru/minec/press/news/doc20120215_09.

² Послание Президента России Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 года. URL: <http://kremlin.ru/news/17118>; Бюджетное послание Президента России Федеральному собранию от 30 ноября 2010 года. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/9637> и др.

³ СЗ РФ, 2005, №30 (ч. 1), ст. 3105.

⁴ СЗ РФ, 2013, №14, ст. 1652.

⁵ С подачи Федеральной антимонопольной службы имеются случаи возбуждения уголовных дел в отношении картелей, действовавших при размещении госзаказов. URL: http://www.fas.gov.ru/fas-news/fas-news_33907.html (дата обращения: 05.02.2013). Интервью РИА Новости начальника управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации Александра Александровича Аникина. URL: <http://ria.ru/interview/20100514/234001687.html>.

⁶ Счетная палата Российской Федерации выявила за 2010 год нарушения закона о размещении госзаказов для государственных нужд на 37,5 млрд. руб. URL: <http://www.garant.ru/news/308756/> (дата обращения: 17.02.2011). Согласно ежегодного всемирного рейтинга восприятия коррупции в госсекторе (CPI), составленном организацией [Transparency International](http://www.transparency.org), в 2012 г. Россия заняла 133-е место из 176 стран, поделив его с Коморскими островами, Гайаной, Гондурасом, Ираном и Казахстаном. В 2011 г. Россия занимала 143-е место среди 182 стран, а в 2010 г. – 154-е. URL: http://www.vedomosti.ru/politics/news/6830741/rossiya_chut_podnyalas_v_mirovom_rejtinge_vospriyatiya#ixzz2JccbB9rI.

⁷ Васильев И. Краткая история коррупции в России. URL: <http://www.forbes.ru/node/215894/slide/1>; Все о коррупции в России. URL: <http://korrossia.ru/> (дата обращения: 28.12.2012) и др.

⁸ Принят федеральный закон от 21 июля 2012 г. №126-ФЗ «О ратификации Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.». СЗ РФ,

лизации существующих мировых стандартов, это касается и правил размещения заказов для государственных нужд. Некоторые эксперты считают, что вступление России в ВТО может обернуться для страны катастрофическими последствиями – ее экономическое развитие пойдет по пессимистическому сценарию⁹. Базисом механизма размещения госзаказа является его нормативно—правовое обеспечение. От того, насколько точно, корректно, полно и правильно будет регламентирован процесс размещения госзаказа зависит не только успешность функционирования данного механизма на практике, но и правильное развитие экономики России, формирование бюджетной политики, и главным образом развитие страны в целом.

Таким образом, выявление проблем в сфере госзаказа и разработка прозрачных и всем понятных правил размещения госзаказов становится все актуальнее. Часто во избежание различного рода коллизий и достижения скорейших результатов используется слепое копирование зарубежного опыта. Практика показала, что подобное реформирование не способно создать эффективно действующий в современных российских условиях институт государственного заказа, ибо всякое изменение требует учета российских исторических традиций. Все это в поисках ответов на волнующие сегодня вопросы заставляет нас обратиться к прошлому.

Изучение организационно—правовых основ государственного заказа, исследование его принципов и задач с момента его зарождения позволяет учитывать предыдущий опыт и извлекать уроки из допущенных в прошлом ошибок. Первые нормативные правовые акты, из найденных, регулирующие государственный заказ в России относятся к XVII веку. За этот период был накоплен огромный опыт, созданы методы и приемы работы, которые используются и в настоящее время. К сожалению, не все из них освещены в научной литературе должным образом.

Настоящее исследование позволит, с одной стороны, восполнить имеющийся в юридической литературе пробел, а с другой – положительно повлиять на выработку стратегических направлений законотворческой деятельности в данной области и практику реализации современного законодательства этой сферы.

Степень научной разработанности проблемы. Проблемы правового регулирования размещения госзаказа давно привлекают внимание исследователей. Традиции изучения этой темы стали закладываться еще в трудах представителей дореволюционной правовой и исторической науки. Преимущественное внимание в них уделялось накоплению фактического материала, проблемам, связанным с эволюцией законодательства в сфере размещения госзаказов. С XVIII века С. М. Соловьев, В. О. Ключевский, А. В. Красик, Б. И. Элькин и другие исследовали общетеоретические вопросы отечественного права; военное законодательство Петра I, кодификации военного законодательства, тенденции развития права в целом, в том числе в сфере размещения госзаказа. Заметный вклад в разработку представленной темы внесли К. П. Победоносцев¹⁰, исследовавший вопросы истории законодательства о подряде с казной, Г. Ф. Шершеневич, рассмотревший договор государственного подряда и И. М. Тютрюмов¹¹, систематизировавший законы гражданские с разъяснениями Правительствующего Сената и комментариями русских юристов.

В советский период указанные вопросы по—прежнему подвергались исследованию классиками отечественной цивилистики, которые начали изучать проблемы госзаказа еще в доре-

2012, №30, ст. 4177.

⁹ Бабкин К. А., Кузнецов А. В., Корчевой Е. А., Пронин В. В., Самохвалов В. А. Последствия присоединения России к Всемирной торговой организации. Москва, 2012. Систем. требования: Adobe Reader. URL: http://wto-inform.ru/upload/brochure/brochure_wto.pdf.

¹⁰ Победоносцев К. П. Курс гражданского права. Часть третья: Договоры и обязательства. М.: Статут, 2003. 622 с. Консультант плюс: Классика российского права. URL: <http://civil.consultant.ru/elib/books/17/>.

¹¹ Законы гражданские с разъяснениями Правительствующего Сената и комментариями русских юристов. Составил Тютрюмов И. М. Книга третья. М.: Статут, 2004. 571 с. Консультант плюс: Классика российского права. URL: <http://civil.consultant.ru/elib/books/35/>.

волюционной России: Д. И. Мейер, И. А. Покровский, Г. Ф. Шершеневич и другие. Значительный вклад в исследование правового регулирования хозяйственной деятельности в СССР, в том числе по правовому регулированию правоотношений по договорам поставки для государственных нужд внес автор многочисленных исследований по гражданскому праву, профессор О. С. Иоффе.

Вопросы гражданского права и хозяйственных отношений в области госзаказа освещались в периодической печати¹², изданиях учебного толка: С. С. Алексеева, Н. И. Клейна, С. Н. Братусь совместно с Л. А. Лунц и др.

Несмотря на проявленный интерес советской общественности и ученых к институту госзаказа, нам не удалось найти полных, комплексных работ того периода, освещавших путь трансформации правил размещения госзаказов, практики их применения и реализации.

В постсоветский период, с переходом страны к рыночным отношениям, возрос интерес к проблемам истории развития и становлении отечественного института государственного заказа. Исследователей заинтересовали обзор исторических данных, периодизация становления и развития института госзаказа, анализ опыта проведения торгов и его специфика в различные периоды истории Отечества, а также особенности национального законодательства. Особенно актуальным рассмотрение проблем данного института стало в 2000-х годах. Именно тогда появились специально посвященные нашей теме крупные монографические исследования В. Е. Белова, В. Н. Разгона, А. Ю. Жданова, А. Н. Фёдорова, В. В. Мельникова, В. В. Андреева, Е. Р. Борисовой, Н. С. Доронина, Т. Я. Хабриева и др., диссертационные работы – по проблемам *гражданско-правового* (В. И. Кузнецов, А. В. Яровой, П. С. Тарабаев, Д. Ю. Борисов, А. В. Демкин, В. Г. Блинов, Д. С. Торосян, И. В. Балтутите, К. А. Зимин, Э. В. Немченко, В. А. Анисимов и др.), *административно-правового* регулирования государственного заказа (С. Ю. Сушков, В. С. Гладков, А. С. Тихомиров, О. А. Ступников, Л. В. Слепенкова, В. В. Кикавец и др.); а также *организационно-экономического* обеспечения госзаказа (Л. К. Фатеева, Е. В. Лезина, В. П. Черданцев, К. В. Федоров, В. А. Кныш и др.). Вопросы противодействия коррупции в системе государственных закупок специально изучил А. А. Храшкин. Системы управления государственным заказом на региональном уровне стала предметом исследования А. Н. Асаула, В. П. Грахова, В. А. Кошечева, В. Е. Чибисова, а также Г. М. Веденеева, С. Б. Дашкова, В. И. Луткова, А. В. Романовского и др.

Известный интерес в плане изучения рассматриваемой темы представляют специальные журнальные статьи и иные публикации.

Однако анализ имеющейся литературы привел автора к выводу, что, несмотря на значительное количество работ по избранной в диссертации историко-правовой проблематике, до настоящего времени еще не стало объектом специального комплексного изучения, в которых нашли бы комплексное, многоаспектное отражение проблемы становления и развития института государственного заказа в России в XVII – начале XXI вв., что и обусловило выбор темы данного исследования, его цель и задачи.

Хронологические рамки диссертационного исследования охватывают период с XVII в. по настоящее время. Начальная его дата связана с появлением первых нормативных правовых актов в сфере размещения государственного заказа. Конечная дата связана с изменениями во внутренней и внешней политике государства, направленными на совершенствование многих отраслей, в том числе правоотношений, связанных с размещением государственных заказов. По мнению диссертанта, данные временные рамки позволяют наиболее полно

¹² Райхер В. К. на страницах журнала «Правоведение» опубликовал глубоко содержательные статьи, которые в том числе затрагивали вопросы госзакупок об ответственности за причинение вреда (1971, №5), о возложении исполнения обязательства на третье лицо (1972, №4), о системе права (1975, №3) и др.; Гавзе Ф. Н. О юридической природе собственности в Советском Союзе // Весці НКЮ БССР. Минск, 1927. №8. Правовое положение имущества в БССР в период восстановления народного хозяйства // Ученые записки (Белорусский ун-т). Вып. 31. 1957. С. 3. и др.

проследить характерные тенденции формирования правовой политики в сфере размещения государственных заказов, определить место и роль института государственного заказа в истории русского права.

Объектом исследования являются общественные отношения, связанные со становлением и развитием института государственного заказа в период XVII – начала XXI столетий.

Предмет исследования – дореволюционное, советское и постсоветское российское законодательство в сфере государственного заказа.

Цель научного исследования состоит в комплексном историко–правовом анализе института государственного заказа с момента его зарождения и до настоящего времени.

Достижение указанной цели обеспечивается постановкой и решением следующих задач:

- исследовать историко–правовые предпосылки возникновения и развития государственного заказа в России;
- обобщить и проанализировать основные положения Российского законодательства различных периодов о размещении государственных заказов в России;
- проанализировать тенденцию развития законодательства в этой сфере и механизм его реализации, определить на этой основе основные этапы и периоды становления и развития госзаказа;
- рассмотреть модель организационно–правового регулирования института государственного заказа на каждом этапе его строительства, в связи, с чем также рассмотреть процесс возникновения, становления и формирования государственных органов, в чьи функции входило размещение государственного заказа, их структуру, статус, компетенцию и механизмы взаимодействия;
- дать юридическую характеристику основным способам размещения госзаказа, существовавшим в отдельные периоды развития государства. Раскрыть содержание и значение основных принципов размещения госзаказов;
- исследовать причинно–следственную взаимосвязь экономических и политических изменений, происходящих внутри государства с механизмом размещения госзаказа;
- выявить состояние и проблемы борьбы со злоупотреблениями должностных лиц, ответственных за размещение госзаказов и участников размещения заказов на этапах развития института госзаказа;
- рассмотреть практику размещения государственного заказа в современных условиях;
- сделать необходимые научно–обоснованные выводы и предложить практические рекомендации по совершенствованию реализации современного законодательства Российской Федерации о размещении заказов.

Методологическая база и методы исследования. Методологической основой диссертации стали такие научные принципы познания, как историзм, объективность, системность и комплексность. Эта методологическая основа дает ключ к пониманию правотворческой и правоприменительной деятельности государственной власти в процессе разработки и реализации наиболее оптимальной российской модели института государственного заказа.

Работа над диссертацией осуществлялась с использованием возможностей:

- 1) формально–юридического метода, применявшегося при анализе законодательных актов и теоретических концепций о содержании, принципах, задачах государственного заказа, методах борьбы с коррупцией;
- 2) сравнительно–правового метода, позволяющего сопоставить законодательные акты и правовые нормы, разработанные в различные периоды нашей истории, выявить зарубежные источники, а также составить представление об основных тенденциях и направлениях развития законодательного процесса в сфере государственного заказа;
- 3) системного подхода, способствующего определению места и роли государства в становлении и развитии российского института государственного заказа;

4) диалектического метода, позволяющего проследить основные этапы зарождения, становления и функционирования государственных органов, принимавших участие в становлении и развитии института государственного заказа;

5) хронологического и диахронного (метода периодизации) методов при определении основных рубежных точек отсчета в развитии отечественного института государственного заказа на определенных хронологических отрезках и в их историческом развитии;

6) метода актуализации, позволяющего выявить наиболее значимые факторы, определявшие особенности исторического развития института государственного заказа и политики государства в этой сфере.

Теоретическую базу исследования составили работы по общей теории, истории права и государства, специальная юридическая литература в сфере размещения государственного заказа дореволюционного, советского и современного периодов. В этом ключе в диссертации использовались работы ученых: К. П. Победоносцева, И. М. Тютрюмова, О. С. Иоффе, Г. Ф. Шершеневича, И. А. Исаева, Г. М. Веденеева, Г. Н. Кобзева, Е. Ю. Гончарова, Г. А. Суходольского, Л. И. Шевченко, В. И. Смирнова, Н. В. Нестеровича, К. В. Кузнецова, В. И. Кузнецова, Е. В. Соломонова, А. А. Храмкина, А. С. Тихомирова, В. С. Гладкова, В. В. Кикавец, Д. Ю. Борисова, К. А. Зимина, А. В. Демкиной, П. В. Измайлова, Э. Х. Рахимова, В. Г. Блинова, А. С. Тихомирова, В. А. Щербакова, А. В. Атамась, И. И. Смотрицкой, В. Е. Белова, К. В. Кичика и других.

Источниковая база исследования основана на широком круге материалов, ее составили как опубликованные, так и неопубликованные источники, которые можно разделить на следующие группы:

Первая группа: открытые публикации, среди которых следует выделить, прежде всего, корпус нормативно—правовых актов: Полное собрание законов Российской империи, Свод законов Российской империи, Собрание узаконений и распоряжений Правительства, Собрание узаконений РСФСР, декреты, постановления, положения, законы ВЦИК и СНК, РКП (б) — ВКП (б), Собрание законов СССР, Собрание законодательства Российской Федерации, Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. Они определяли сущность правительственной политики в отношении государственных закупок.

Во—вторых, подзаконные акты: циркуляры и директивы правительства, центральных партийных и судебных органов, в том числе ВЦИК и СНК, которые определяли механизм реализации законов, а также немногие, опубликованные в дореволюционное, советское и постсоветское время, материалы, систематизированные в специальных тематических сборниках.

Вторую группу источников составляют архивные материалы, материалы периодической печати, сборники опубликованных материалов, статистические сборники, в том числе доступные в информационно—телекоммуникационной сети «Интернет».

Третья группа источников – публицистические работы главных идеологов государства, а также выступления, речи и доклады руководителей страны.

Анализу и оценке основных проблем диссертации также способствовал продолжительный личный опыт автора в размещении государственных заказов.

Научная новизна исследования заключается в том, что оно является одной из первых в науке истории права монографических работ, посвященных комплексному, многоаспектному анализу формирования и функционирования института государственного заказа, являющегося неотъемлемой составляющей отрасли государственного права с XVII по начало XXI вв., а также отдельных способов размещения государственного заказа. В работе прослежены основные этапы возникновения и развития института государственного заказа, проанализированы нормативно—правовая база его функционирования, организационно—структурные изменения, основные направления деятельности по реализации госзаказа и борьбе с коррупцией в сфере госзаказа.

Новизна также заключается в следующем:

- на основе учета специфических особенностей, характерных для сферы размещения государственных заказов автором выделены этапы и периоды исторического развития института госзаказа;

- автор пришел к выводу, что возникновение государственного заказа является закономерным процессом в удовлетворении потребностей государства в качественных товарах, работах и услугах за приемлемую цену;

- на начальном этапе государственные закупки размещались только для обеспечения нужд царя и военных нужд, так как первоначально сосредоточение государственных средств и государственных интересов было сосредоточено на управлении и сохранении власти;

- высказана мысль об известном влиянии на организацию госзакупок характера существующего политического режима;

- нормативно–правовое регулирование госзакупок изменялось под воздействием различного рода политических, экономических и социальных условий жизни общества;

- государственная политика в области регулирования государственного заказа отражала объективное состояние экономики страны и идеологические установки правящих классов, сословий, слоев, групп;

- рассмотрена кадровая политика государства в сфере госзакупок.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Историю становления и развития института государственного заказа с учетом нормативно–правовой базы можно разделить на три этапа, причем каждый из них включает по два периода:

первый этап (1654—1917 гг.) – этап зарождения института госзаказа, на котором формировались потребности государства в четкой регламентации некой единой системы государственных закупок и их принципов. Первоначально преимущественно характерны закупки для нужд царя и его двора без нормативно–правового регулирования. Впоследствии нормы регулирования данного процесса занимали важное место в нормотворчестве. Первый этап имеет два периода:

Первый из них, – период формирования историко–правовых предпосылок и возникновения государственного заказа в России, – охватывает временной промежуток с 1654 г. по 1731 год. В этот период происходит формирование основных ключевых принципов размещения госзаказов, которые впоследствии стали стержневыми постулатами к развитию системы госзаказа и института в целом. Второй – хронологически охватывает период с 1732 г. до октября 1917 года. В этот период происходит дальнейшая эволюция института государственного заказа, обогащается его содержание, формируются и утверждаются его основные принципы.

Второй этап – нормативно–правовое регулирование государственного заказа в советский период отечественной истории (после октября 1917—1991 гг.). Этап застоя основных принципов госзаказа, этап советского института госзаказа. Для данного этапа характерно размещение госзаказа без проведения конкурсных процедур – у единственного участника, которым зачастую выступало само же государство в лице своих органов, учреждений и предприятий. Второй этап имеет два периода:

Первый – организационно–правовые основы института государственного заказа (ноябрь 1917—1929). Для данного периода характерно снижение роли конкурентных госзакупок и института госзаказа в целом. Указанное непосредственно имело причинно–следственную связь с революционными событиями и гражданской войной в стране. Второй – особенности советского нормативно–правового регулирования в сфере государственного заказа (1930—1990). В этот период происходит застой, законсервирование основных принципов госзаказа. Это связано с тем, что в это время практически отсутствовала частная собственность, все про-

изводители имели статус государственных предприятий, тем самым размещение госзаказов происходило по плановой системе. Государство являлось одновременно и заказчиком и исполнителем госзаказа. Однако это позволило стране совершить исторический скачок, вступить в индустриальную цивилизацию, превратиться по объему и структуре производства в первую в Европе и вторую в мире промышленную державу.

Третий этап – развитие законодательства о размещении государственных заказов в постсоветской России (1991 – по настоящее время). Данный этап связан с развитием финансово-экономических отношений, его еще можно назвать этапом бурного развития института госзаказа. С наступлением третьего этапа началось совершенствование государственного заказа в Российской Федерации. Наступил так называемый период продвижения основных принципов института госзаказа: открытости, прозрачности, эффективности и конкурентного размещения госзаказа. Возрастает роль института госзаказа.

Несмотря на особенности в организации госзаказа и его правоприменительной практики, институт госзаказа в постсоветской России создавался и формировался как некий институт финансового взаимодействия государственного и корпоративного секторов экономики. Институт играет важную роль в упорядочивании расходования бюджетных средств и одновременно входит в общую стратегию усиления роли государства в экономике.

Этапы становления и развития института государственного заказа свидетельствуют, что под влиянием меняющихся условий развития экономических отношений изменяются и особенности размещения госзаказа.

2. На начальном этапе становления института государственного заказа государственные закупки размещались только для царских нужд и обеспечения армии царя, и носили бессистемный характер, так как любое указание царя должно было беспрекословно исполнено. Это обуславливалось тем, что управление государством было сосредоточено в одних руках. Сохранение власти требовало содержания армии в полной боевой готовности, что требовало удовлетворение ее потребностей. Постепенно, по мере развития экономических отношений, развивалась и сфера госзаказа, госзаказ стал применяться и для обеспечения нужд отдельных местностей страны.

3. Практически на всем протяжении рассматриваемого периода специально подготовка кадров для реализации государственных заказов не велась. Должностные лица, ответственные за размещение госзаказов, имели весьма слабую подготовку в названной сфере, ибо они занимались госзакупками преимущественно в дополнение к своим основным обязанностям, не имея при этом, должной специальной профессиональной подготовки. Ситуацию усугубляло и то, что законодательство в сфере госзаказа постоянно менялось, возрастали требования к знаниям, умениям и навыкам людей, причастных к реализации госзаказов. Профессионально готовить кадры в этой сфере начали лишь с 1999 года.

4. Возникновение государственного заказа, – потребности в товарах, работах и услугах для государственных нужд, – является закономерным результатом формирования, развития и укрепления государства.

Точного толкования понятия государственного заказа в законодательных актах дореволюционной России и Российской империи не было, в нормативных правовых документах того периода упоминался термин «подряд», «поставка», который имеет значение как поставка товара, выполнение работ, оказание услуг для нужд царя и равнозначно ныне известному нам понятию «поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд». Наравне с понятием «подряд» использовалось и понятие «торги», как форма торговли, что было равнозначно понятию «конкурс» и в первую очередь было охарактеризовано публичностью и состязательностью его проведения.

5. Важным этапом в развитии законодательства о размещении заказов для государственных нужд стали годы правления Петра I. Формирование правовых основ госзаказа на дан-

ном этапе имеет ряд особенностей, так как данный процесс протекал в сложной и противоречивой обстановке. Характерной особенностью этого периода явились, с одной стороны, особенно интенсивное развитие законодательства в сфере размещения госзаказа, с другой, преимущественное их размещение в сфере военных нужд. При Петре были изданы важнейшие нормативные правовые акты, регулирующие сферу госзаказа – Указ Сената от 27 декабря 1714 г. «О подрядах», Указ Сената от 25 января 1716 г. «О подрядах и договорных письмах»; Регламент «Камер—коллегии» 1721г., закрепивший основные положения распределения государственных заказов на конкурсной основе, а в 1722 г. был издан первый развернутый законодательный акт, регулирующий закупочную деятельность государственных учреждений – «Регламент о управлении адмиралтейства и верфи». Это были передовые документы своего времени. «Регламент о управлении адмиралтейства и верфи» включил в себя все лучшее флотских регламентов других стран, регламентированный в этом документе порядок работы с подрядчиками является фактически прообразом современного законодательства о размещении заказов. Особенностью указанного нормативно—правового регулирования является и то, что в Российской империи такая подробная правовая регламентация появилась намного раньше, чем в других странах, тем самым Петр I предвосхитил мировые взгляды на Россию, ввел передовую регламентацию процесса размещения госзаказа.

В полном соответствии с духом абсолютизма, помимо общих правил размещения госзаказов были и индивидуальные, которые перечеркивали «писанные» законы. Это было продиктовано существовавшей в то время системе так называемого абсолютизма, означавшего неограниченность и не подконтрольность власти монарха, никто не мог перечить ему. Размещение госзаказов по «не писанным» правилам завесило от характера, импульсивности правителя, его личной симпатии и антипатии, фаворитизма, результатов от военных действий, результатов некачественного размещения госзаказов, осуществления внешней политики. Подрядчики – друзья императора, выполнявшие госзаказы, зачастую не несли какую либо ответственность за их не исполнение, что в свою очередь негативно отражалось на развитии страны.

Время показало удивительную жизнеспособность многих принципов института госзаказа, созданных Петром.

6. Революционные события 1917 г. и последовавшая за ними Гражданская война ликвидировали саму необходимость публичных способов размещения заказов на государственные поставки и подряды. Данное положение продлилось до 1921 года. Характерной чертой снабжения предприятий необходимыми для производства материальными ресурсами, так же как и сбыт изготавливаемой ими продукции, производились по нарядам органов власти без размещения заказов – без заключения договоров. В этой бесконтрольной атмосфере широко развилась и процветала коррупция.

7. В условиях плановой системы хозяйствования, существовавшей в СССР, все закупки являлись государственными.

В годы Великой Отечественной войны выполнение государственных заказов было крайне сложно. В военное время, конкурсные процедуры как таковые не применялись.

В советский период, хотя и издавались нормативно—правовые акты, регулирующие отношения, связанные государственным заказом, субъектами этих правоотношений становились государство и государственные предприятия и организации. Государственные нужды обеспечивались за счет распределения фондов (лимитов) и прикрепления поставщиков (подрядчиков) к потребителям (заказчикам). Таким образом, состав государственных заказов по стране в целом формировался и утверждался Госпланом СССР и Госснабом СССР, а затем доводился до предприятий.

8. Коррупция в госзакупках процветала на всех этапах существования института госзаказа. Во все времена она была вне закона, ее пытались искоренить. Прозрачность конкурсных процедур и их результативность всегда были основными задачами государства при проведе-

нии госзакупок. Вопреки предпринимавшимся усилиям искоренить коррупцию из этой сферы до сих пор не удалось, борьба с подобными преступлениями остается актуальной и по сегодняшний день.

9. Реформирование порядка размещения государственных заказов в постсоветской России началось одновременно с переходом России к рыночной экономике. Процессы формирования многоукладного хозяйства на основе различных форм собственности, становления и развития инфраструктуры рынка и его хозяйственного механизма коренным образом изменили экономическую, информационную и правовую среду функционирования института госзаказа. С созданием нового хозяйственного механизма происходило ориентирование государственного сектора на качественное и эффективное размещение госзаказов, используя принципы состязательности и открытости. Кроме того, расширение и укрепление сферы действия товарно—денежных отношений усиливало роль самого института госзаказа, что требовало новых подходов к его регулированию.

Первым законодательным актом, регулирующим общие правовые и экономические принципы формирования и размещения заказов на поставку продукции для государственных нужд в новых условиях, стал Закон Российской Федерации от 28 мая 1992 г. №2859—1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд», заложивший фундамент современной системы государственного заказа. Затем принимались иные нормативные правовые акты, регулирующие область исследования. Однако все они были не способны решать и регламентировать даже самые элементарные процедурные вопросы размещения государственного заказа.

Действовавшее до 1 января 2006 г. законодательство в сфере размещения государственного заказа было не последовательно, не имело единой системы и информационных ресурсов о проводимых госзакупках. Все это не позволяло создавать условия для открытости и прозрачности госзакупок, развития добросовестной конкуренции участников размещения заказов, предоставляя госзаказчикам практически неограниченные возможности для злоупотреблений путем размещения заказов у «своих» поставщиков, что порождало всевозможные злоупотребления и коррупцию, существенно ограничивало возможности широкого круга участников в получении заказов. Для преодоления данных проблем был принят комплексный, жестко регламентировавший государственные закупочные процедуры – Федеральный закон от 21 июля 2005 г. №94—ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Принятие указанного закона явилось ключевым событием в изменении послеперестроечных правил размещения госзаказа и в становлении института госзаказа в постсоветской России в целом.

10. Несмотря на существовавшие во все времена проблемы в госзаказе, участие в госторгах, всегда было и остается привлекательным и прибыльным делом для участников размещения заказов, а в некоторых случаях, при выполнении особо важных или выполнении заказов для нужд «значимых госзаказчиков» делом престижным и почетным.

11. На сегодняшний день законодательная база в сфере размещения госзаказа новая, систематически совершенствуется на смену основному закону, регулирующему данную сферу 94—ФЗ должен прийти Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. №44—ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Издаются и корректируются подзаконные акты, одним за другим латая друг друга, что показывает о не совершенстве существующей нормативной правовой базы, о не до конца продуманных принимаемых нормативных правовых актов в данной сфере.

Одним из наиболее эффективных способов предупреждения законодательных и прочих ошибок в сфере размещения госзаказа является общественное обсуждение законопроектов и подзаконных актов в данной сфере.

Теоретическая значимость исследования. Работа является комплексным монографическим исследованием проблем формирования и развития института государственного

заказа в России. Сформулированные в работе выводы дополняют ряд разделов истории отечественного государства и права. Они расширяют сферу научного знания, определяя ряд важных аспектов создания, развития и реализации законодательства России в сфере размещения заказов.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что его результаты могут быть использованы в преподавании курсов истории права и государства России, в подготовке учебно—методических пособий, научных работ. Полученные в результате исследования выводы, рекомендации и предложения могут быть применены при совершенствовании законодательства и практической деятельности государства в лице его органов при размещении государственных заказов.

Диссертационное исследование представляет собой пример комплексного подхода к правовому институту размещения государственного заказа с позиций историко—правовых, теоретико—правовых и государственно—правовых наук. В результате настоящее исследование может послужить базой как для новых историко—правовых и теоретических исследований проблематики размещения государственного заказа, так и для преподавания дисциплин историко—правового и государственно—правового цикла в гуманитарных ВУЗах.

Материалы диссертации могут найти свое применение в просветительских мероприятиях по повышению правовой культуры участников размещения государственного заказа.

Апробация результатов исследования. Исследование подготовлено на кафедре теории и истории государства и права Марийского государственного университета, где были проведены ее рецензирование и обсуждение. Материалы исследования докладывались на международных, российских научно—практических конференциях и круглых столах, в том числе: Научной конференции по итогам НИР профессорско—преподавательского состава, научных сотрудников, аспирантов и студентов (Йошкар—Ола, 2009—2011 гг.), IV Международной научно—практической конференции «Пробелы в Российском законодательстве» памяти академика В. Н. Кудрявцева (Чебоксары, 18 – 19 июня 2010 г.), XIV Вавиловских чтениях – всероссийской научной конференции с международным участием «Россия в глобальном мире: вызовы и перспективы развития» (Йошкар—Ола, 2—4 декабря 2010 г.), XVIII межвузовской научной студенческой конференции «Государство и право: актуальные проблемы современности» (Йошкар—Ола, 23 марта 2011 г.), Международной научно—практической конференции (Чебоксары, 2 декабря 2011 г.), II Всероссийской научной конференции «Россия 2030 глазами молодых ученых» (Интернет—конференция, Москва, август—декабрь 2011 г.).

Результаты исследования прошли обсуждение и были одобрены на кафедре теории и истории государства и права МарГУ.

Отдельные положения исследования учтены Министерством образования и науки Республики Марий Эл и государственным бюджетным образовательным учреждением дополнительного образования детей Республики Марий Эл «Дворец творчества детей и молодежи», которые применяются ими при размещении госзаказов, что подтверждается соответствующими актами внедрения.

Материалы диссертационного исследования внедрены в учебный процесс МарГУ и использовались в факультативных курсах для студентов.

Структура работы обусловлена спецификой объекта, предмета и цели, а также постановкой задач и логикой проведения исследования, состоит из введения, трех глав, включающих шесть параграфов, заключения, списка использованной литературы и источников.

Глава 1. Государственный заказ в дореволюционной России

(1654 – 1917 гг.)

§1. Историко—правовые предпосылки возникновения и развития государственного заказа в России (1654 – 1731 гг.)

В условиях любой экономики государство выступает не только в роли регулятора, но и в роли крупного покупателя, осуществляя ежегодно госзакупки на колоссальные объемы. Порядок размещения госзаказов в России, применяющийся ныне – результат сложных, порой многоаспектных и эволюционных преобразований, прошедший массу всевозможных различий, нестыковок, параллелизмов, несогласованностей, конфликтующих или конкурирующих между собой. Коллизии истории Российского государства вносили свой, четкий отпечаток в трансформацию правил размещения госзаказа на протяжении всего пути становления института госзаказа. Однако прежде, чем рассмотреть путь становления и развития госзаказа, его взаимосвязь с проводимыми внутренней и внешней политикой государства, следует несколько слов сказать о научной дискуссии о времени зарождения института государственного заказа.

К непосредственным предпосылкам появления института госзаказа можно отнести переход от натурального хозяйства к товарному, а также требование соблюдения эквивалентности обмена обусловили необходимость появления денег, без участия которых невозможен массовый обмен товаров, складывающийся на основе производственной специализации и имущественной обособленности товаропроизводителей. По нашему мнению, это и является важнейшей предпосылкой возникновения института госзаказа.

Однако, нормативно—правовое регулирование указанного института складывалось по мере социально—экономического и политического развития государства, когда ранее урегулированные отношения не могли урегулировать процесс размещения госзаказа вот тогда и появилась потребность в необходимости урегулирования данных правоотношений.

В. И. Кузнецов считает, что государственный заказ исторически был средством реализации властных предписаний и выражения государственной воли в различных сферах жизнедеятельности государства и в таком качестве существовал, по крайней мере, до первой четверти XII века¹³.

Некоторые исследователи указывают, что уже Краткая редакция Русской Правды содержит «Урок мостникам», где регламентируется договор подряда на сооружение или ремонт моста. Исследователи полагают, что закон имеет в виду не только мосты, но и городские мостовые. Вопрос о времени происхождения ее древнейшей части в науке спорен. Некоторые авторы относят его даже к VII в. Однако большинство современных исследователей связывает древнейшую Правду с именем Ярослава Мудрого. Спорно и место издания этой части русской Правды. Летопись указывает на Новгород, но многие авторы допускают, что она была создана в центре земли Русской – Киеве. Первоначальный текст Русской Правды до нас не дошел. Древнерусское законодательство знало довольно развитую систему норм, регулирующих имущественные отношения, т.е. то, что сегодня называют гражданским правом. Порядок заключения договоров был преимущественно простым. Обычно применялась устная форма с совер-

¹³ Кузнецов В. И. Правовое регулирование института государственного заказа: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Кузнецов Владимир Иванович. М., 2005. С. 16.

шением некоторых символических действий – рукоблтия, связывания рук и т. п. В некоторых случаях требовались свидетели¹⁴.

А. А. Абрегова утверждает, что существование в Переяславской летописи 1346 г. зачатков казенных подрядов, направленных на удовлетворение государственных (княжеских) нужд, не вызывает сомнения, поскольку в исторических документах содержится упоминание о так называемых заказниках, дружинниках, распоряжавшихся в соответствии с данными им князем полномочиями княжеским имуществом, в том числе и заключавшие соглашения от имени казны¹⁵.

В «Юридических записках» П. Редкина отмечается, что отношения по казенным поставкам существовали в обычаях задолго до Поручной записи 1629 г.¹⁶ По мнению Л. В. Андреевой в России достаточно рано появились специальные нормативные акты, регулирующие отношения по удовлетворению потребностей государства в соответствующих товарах, работах и услугах. Так, в 1595 г. царь Алексей издает Указ «О заготовлении материалов для строения Смоленской крепости»¹⁷. Как подчеркивает О. Г. Ершов в этом документе впервые закрепились специальные нормы о договоре строительного подряда с участием государства¹⁸. Тем не менее, сведения о государственных закупках до XVII в. являются весьма ограниченными и скудными.

Вместе с тем большинство авторов указывают, что в России самые ранние из найденных правовых актов, регламентирующих процедуры, которые сейчас известны нам как государственный заказ, госзакупки, торги, конкурсы или конкурсные процедуры относятся ко второй половине XVII в. Установление регламентирующих норм в сфере госзаказа было продиктовано существующим положением дел. Исследователи свидетельствуют¹⁹, что самым ранним из найденных нормативным актом в России, регулирующим государственные закупки, считается объявленный 7 июля 1654 г. Царем Алексеем Михайловичем Указ «О подрядной цене на доставку в Смоленск муки и сухарей»²⁰.

Зарождение института госзаказа, размещение госзаказов в современном концептуальном понимании относится к середине XVII века, и связано с тем, что в XVII веке Россия была самым крупным государством в Старом Свете – страна вступала в новый этап социально–экономического развития, появляются купцы. Характерной чертой экономического развития России в XVII веке стало безраздельное господство феодально–крепостнической системы. В экономике России постепенно нарушался натуральный характер хозяйства, развивалось ремесло

¹⁴ См.: История отечественного государства и права: Учебник / Л. В. Дюков, Ю. А. Егоров, В. С. Кульчицкий и др.; под ред. О. И. Чистякова. 3—е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2004. Ч. 1. 430 с. URL: <http://www.bibliotekar.ru/teoria-gosudarstva-i-prava-6/34.htm>.

¹⁵ Абрегова А. А. Государственный контракт в России: проблемы развития института // Вестник Адыгейского государственного университета: сетевое электронное научное издание. 2011. №4. Систем. требования: Adobe Reader. URL: http://www.vestnik.adygnet.ru/files/2011.4/1473/abregova2011_4.pdf.

¹⁶ См.: Юридические записки, издаваемые П. Редкиным. Т. I. М., 1841. С. 170., Ф. Ф. Жуков. Происхождение договора поставки в российском гражданском праве // Гражданское право. 2010. №3. С. 38 – 40.

¹⁷ Андреева Л. В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. М.: Волтерс Клувер, 2009. 296 с. // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁸ Ершов О. Г. История становления и развития договора строительного подряда в России / Правовые вопросы строительства. 2008. №2 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁹ Победоносцев К. П. Курс гражданского права. Ч. третья: Договоры и обязательства. М.: Статут, 2003; Консультант плюс: Классика российского права. URL: <http://civil.consultant.ru/elib/books/17/>; Веденеев Г. М., Гончаров Е. Ю., Кобзев Г. Н. Конкурсные торги в России: исторический опыт. М.: Издательство МЭИ, 2005. 74 с.; Сергачева О. А. Гражданско–правовое регулирование размещения заказов для государственных нужд в России: основные этапы и закономерности // Научный вестник Волгоградской академии государственной службы. Сер. Юриспруденция. Волгоград, 2010. №1. С. 81 – 88; Асаул А. Н., Грахов В. П., Кощеев В. А., Чибисов В. Е. Теория и практика организации и проведения подрядных торгов в регионе / Под ред. д. э. н., проф. А. Н. Асаула и др. СПб.: «Гуманистика», 2005. С.4. и др.

²⁰ Именной указ от 7 июля 1654 года «О подрядной цене на доставку в Смоленск муки и сухарей» // Полное собрание законодательства. СПб. 1830. Т. 1. №132. С. 342. URL: http://www.nlr.ru/e—res/law_r/content.html.

и мелкотоварное производство мануфактурного типа. Все шире распространялись элементы западноевропейской культуры и научных знаний. Устанавливались торговые и дипломатические связи, осуществлялся взаимный обмен опытом. В Москве открылась Немецкая слобода, чаще стали посещать Россию иностранцы, а русские люди – выезжать за границу. В это время начали происходить перемены в системе государственного управления. Укреплялось самодержавие, осуществлялась государственная централизация. Шел процесс постепенного перехода от сословно—представительной к абсолютной монархии. Все это свидетельствовало о том, что с середины XVII века Россия стояла на пороге реформ – к переходу к экономическому функционированию и развитию государства, осмыслению определения необходимости обеспечения условий выгодных поставок для государственных нужд.

В первой половине XVII в. возникает необходимость переустройства военных сил России. Готовясь к войне за Смоленск, правительство закупило в Швеции и Голландии оружие²¹. Для обеспечения военных нужд предпринимались конкретные меры и внутри страны, строились заводы, выпускалась военная продукция. Правда необходимо признать, что этому в основном способствовала «предпринимательская смекалка иноземцев». Так в 1632 году голландский купец Андрей Виниус обратился к царю с неожиданным предложением: он просил разрешения построить в Туле доменный завод для отливки пушек «по иностранному способу из чугуна». Виниус желал стать российским де Геером: он собирался выручить хорошие деньги на казенных заказах, а остальные пушки вывозить за границу. Шведские чугунные пушки стоили в России примерно 1,5 рубля за пуд, Виниус предлагал поставлять по 60 копеек за пуд, а действительная цена была около 10 копеек. Как бы то ни было, для русского правительства это было чрезвычайно выгодное предложение: голландцы сами, с минимальной помощью, обещали построить домны, привезти мастеров, раскрыть все секреты, научить русских литейному делу и снабдить русское войско пушками. К 1637 году Виниус построил в районе Тулы четыре завода, а к 1660 году в России было уже 7 заводов, которые могли выпускать сотни пушек в год. Это был очевидный успех политики привлечения иностранных инвестиций, ведения бюджетной политики и размещения госзаказов. Строительство этих заводов позволило не только значительно укрепить боевой запас страны, но даже экспортировать продукцию, так в 1646 году было вывезено в Голландию 600, а в 1647 году – 340 пушек²².

В 1649 г. Алексеем Михайловичем был издан указ, обязывающий архангельских таможенников закупать талеры²³ только «на государя», то есть в казну, не останавливаясь даже перед принуждением съехавшихся к торгу купцов покупать предлагаемые ефимки за свои деньги – со сдачей и расчетом в Москве, для чего требовалось все сделки регистрировать. Указ содержал «контрольные цифры закупки»²⁴.

Все это привело к закономерному явлению – необходимости обеспечения нужд царя качественными товарами, работами и услугами за приемлемую цену, что в свою очередь послужило началу появления нормативно—правовых актов, регулировавших указанные правоотношения.

7 июля 1654 г. Царем Алексеем Михайловичем объявляется Указ «О подрядной цене на доставку в Смоленск муки и сухарей»²⁵. В котором говорилось: «Государь указал послать

²¹ Всемирная история. Энциклопедия. Том 5 / Издательство социально—экономической литературы. М., 1958 г. URL: <http://historic.ru/books/item/f00/s00/z0000034/st007.shtml>.

²² Нефедов С. А. Первые шаги российской модернизации: реформы середины XVII века. «Вопросы истории». 2004. №4. С. 33—52. URL: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/History/Article/_Nefed_RussMod.php.

²³ Талер – название крупной серебряной монеты, которая в XVI – XIX веках играла важную роль в денежном обращении Европы и в международной торговле. См. Современный толковый словарь изд. «Большая Советская Энциклопедия». URL: <http://www.classes.ru/> (дата обращения: 07.08.2009).

²⁴ URL: <http://istorya.ru/articles/rusdenref.php>.

²⁵ Именной указ от 7 июля 1654 года «О подрядной цене на доставку в Смоленск муки и сухарей» // Полное собрание законодательства. СПб., 1830. Т. 1. №132. С. 342. URL: http://www.nlr.ru/e—res/law_r/content.html.

свои Государевы грамоты к Москве к Боярам и в города к Воеводам, и к приказным людям: зелено на Москве и в городех Государев указ всяким людям сказать, которые люди похотят уговориться везти под Смоленск муку ржаную и сухари, и они б с теми людьми уговаривались; а давали им за муку за четверть по сороку и по сороку по пяти алтын и по полторы рубли, а то им ведено сказывать, что у них с того подрядного хлеба пошлин нигде не возьмут».

Употребляемый в указе термин «подряд» имеет значение как поставка товара, выполнение работ, оказание услуг для нужд царя и равнозначно ныне известному нам понятию «поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд». Понятие «госнужды» в тот период охватывало только нужды царя. Наравне с понятием «подряд» использовалось и понятие «торги» как форма торговли, что было равнозначно понятию «конкурс» и в первую очередь было охарактеризовано публичностью и состязательностью его проведения. Царем Алексеем Романовым в том же 1654 году был объявлен Именной указ Окольничему Князю Ромодановскому «О сборе хлебных припасов и денег для продовольствия ратных людей»²⁶.

Таким образом, указами устанавливался некий порядок выполнения поставки товара для государственных нужд. Хотя конкурса между участниками размещения заказа как такового не проводилось, однако устанавливались предельные цены на поставляемые продукты, чтобы избежать излишних затрат казенных средств и не дать тем самым возможности нажиться должностным лицам госзаказчика, ответственным за его размещение. Также предъявлялись условия к выполнению госзаказа. Основными составляющими правил стали предписания о публичном размещении заказа, исходя из принципов открытости и прозрачности. При этом государство стимулировало победителей госзаказа – они освобождались, от уплаты в казну каких либо пошлин и налогов. Таким образом, появляется государственный заказчик в лице царя, начинается поиск исполнителей, происходит регламентация условий выполнения заказа и получения вознаграждения. Иными словами, началось постепенное осуществление перехода государства к правовой регламентации сферы размещения государственных заказов.

Полагаем, что именно с их изданием берет свое начало история нормативно—правового регулирования государственных закупок в России, начинается первый этап жизни института госзакупок, на котором происходит его зарождение, формируются потребности государства в четкой регламентации некой единой системы государственных закупок и их принципов. При этом первый этап имеет два периода. Первый из них, – период формирования историко—правовых предпосылок и возникновения государственного заказа в России, – охватывает временной промежуток с 1654 г. по 1731 год, в котором происходит формирование основных ключевых принципов размещения госзаказов, которые впоследствии стали стержневыми постулатами к развитию системы госзаказа и института в целом. Именно в этом периоде были определены основные принципы и стратегические направления развития института госзаказа в России до начала XX в.

Следующее развитие институт госзаказа получил во времена правления Петра I. В годы его правления сложился в основных чертах бюрократический аппарат управления, возникло постоянное войско, – единоличная власть Петра I, как монарха стала достаточно сильной, чтобы осуществлять свою внутреннюю и внешнюю политику без одобрения и согласия со стороны сословно-представительных органов. Государь располагал достаточными материальными и политическими средствами, которые делали его власть настолько самостоятельной, чтобы во всех своих начинаниях не считаться с мнением каких-либо общественных сил. На смену сословно-представительной монархии пришла монархия абсолютная. Присущее абсолютизму

²⁶ Именной указ Окольничему Князю Ромодановскому «О сборе хлебных припасов и денег для продовольствия ратных людей» // Полное собрание законодательства. СПб., 1830. Т. 1. №139. С. 352 – 354. URL: http://www.nlr.ru/e—res/law_r/content.html.

усиление власти монарха выразилось и в формировании фундаментальных основ правового регулирования размещения госзаказа. Путевку в жизнь получили принципы размещения госзаказа: открытость, публичность, гласность, состязательность, характерные и для современных процедур при размещении государственных заказов.

При Петре I объявления о торгах, как правило, вывешивались на всех городских воротах. Аналогичным образом сообщалось и о представлявшихся льготах участникам размещения заказа – подрядчикам и поставщикам, о победителях торгов, а также о судебных решениях относительно их результатов. Все это, несомненно, свидетельствует о высокой заинтересованности государства в эффективном размещении госзаказа, что дает основания полагать, что госзаказ был одной из стратегических сфер в экономики страны, безусловно направленный на ее развитие²⁷. Для военных действий Петра требовалось огромное количество пороха, что и предопределило появление в июне 1711 г. Указа «О вызове подрядчиков для делания пороха», который предписывал: «...Для нынешнего военного случая... порошу сделать сколько возможно с поспешанием. И для того порохового дела объявить Его Великого Государя указ по всем воротам, чтобы явились подрядчики всех чинов люди в Канцелярию Правительствующего Сената, и уговоры свои записывали, кто сколько и как и по какой цене может порошу сделать...»²⁸.

В июне 1714 г. специальным сенатским решением оговаривалось публичное сообщение результатов не только важнейших, но и различных мелких торгов. Необходимо было указывать, кто на что подрядился, по каким ценам. Эти же сведения в соответствии с Указом Сената от 27 декабря 1714 г. «О подрядах»²⁹ подавались в Канцелярию Сената.

Постепенно влияние госзаказа стало распространяться не только на удовлетворение военных нужд и провианта, но и на другие сферы жизнедеятельности государства. Причем для удовлетворения определенных нужд использовались отдельные способы размещения заказа. Так, культурные ценности, в том числе музейные предметы и музейные коллекции, а также редкие и ценные издания, рукописи, архивные документы (включая их копии), имевшие историческое, художественное или иное культурное значение, предназначавшиеся для пополнения соответствующих государственных фондов закупались в Петровские времена без проведения торгов – у единственных поставщиков³⁰. Подобная практика приобретения культурных ценностей без проведения торгов использовалась и в дальнейшем, в том числе и в настоящее время.

Как справедливо отметила Н. П. Свеженцева, подряды во времена правления Петра I делились на два вида: провиантские и все иные, тем самым подчеркивалось особое значение поставки провианта, в первую очередь в адмиралтейства и артиллерию³¹. На наш взгляд это было обусловлено тем, что государство уделяло особое значение военным нуждам.

В XVII веке в России началось накопление капитала, осуществляющееся главным образом за счет торговли, в том числе и за счет осуществления поставок для нужд царя, т.е. для госнужд. Из общей массы выделялась верхушка купеческого мира, представители которой получили от правительства звание гостей. Эти крупнейшие купцы выполняли также роль финансовых агентов правительства – по его поручению они выполняли подряды на строительные работы, закупали продовольствие для нужд армии. Гости привлекали для выполнения подрядных операций более мелких купцов, деля с ними огромные барыши³². В последствии госу-

²⁷ История торгов в России. URL: http://www.mari—tender.ru/article.php?id_article=1133&tpl=46.

²⁸ О вызове подрядчиков для делания порошу и о привозе селитры для продажи въ Москву. 1711 г. Текст. // ПСЗ. Собр. 1-е. СПб., 1830. Т. 4. №2379.111.

²⁹ URL: http://www.nlr.ru/e—res/law_r/content.html.

³⁰ Царские богатства. Discovery №6 (30) июнь 2011 г. URL: <http://www.discovery—russia.ru/rubriki/?cat=68&pub=240>.

³¹ Свеженцева Н. П. Развитие законодательства о договоре поставки в России (начало XVII – конец XX в.) // Вестник ВЭГУ. 2009. №6. С. 139—145. Систем. требования: Adobe Reader. URL: www.work.vegu.ru/vegu/vestnik/DocLib/139—145_Свеженцева.pdf.

³² Всемирная история. Энциклопедия. Том 5 / Издательство социально—экономической литературы. М., 1958 г. URL:

дарство разграничило участие купцов в госзаказах, издав 25 мая 1775 г. Указ «О разделении купечества на гильдии»³³, которым было установлены три гильдии купцов, пребывание в которых зависело от размера объявленного купцом капитала. Купцам 1—й гильдии разрешалось «входить в казенные подряды и откупы и заключать частные контракты и маклерские условия на всякую сумму». Права купечества 2—й и 3—й гильдии заключать подряды ограничивались определенной суммой: для 2—й гильдии – не свыше 15000 руб. сереб., для 3—й – до 6000 руб. сереб.

Не маловажным является и то, что при Петре I казна вступала в сделки с крепостными крестьянами, которые брали казенные подряды и сами отвечали на суде за принятые обязательства. Вследствие чего в деревне росло экономическое влияние более зажиточных («прожиточных» и «семьянистых») хозяйств. Деревенские богатеи заводили торги, выполняли наряду с купцами подряды на строительные работы и по снабжению армии продовольствием и фуражом. Стоимость таких подрядов нередко оценивалась в десятки тысяч рублей. Часть торгующих крестьян и подрядчиков пополняла ряды купечества, переходила в города и вкладывала средства в промышленность³⁴. Правда в 1731 г. из-за лоббирования купечества крестьянам было запрещено участвовать в госзакупках³⁵. Крестьяне вновь получили право участвовать в госторгах лишь с переходом государства на новый, бессловесный характер торговли, которая более не являлась опознавательным знаком купеческого сословия, что отчетливо было закреплено в переработанном Торговом уставе 1887 г.³⁶

В 1719 г. издается Инструкция генерал—кригс—комиссару³⁷, по которому заказчику разрешалось и даже рекомендовалось осуществлять закупки у местных поставщиков.

К концу XVII века Россия отставала в экономическом развитии от Западной Европы. Причиной этого можно считать и отсутствие у нее выхода к морю. Кроме того, войны со Швецией и Турцией за выход к Балтийскому и Черному морям оказались неудачными³⁸. Это и породило политические предпосылки для экономических реформ в виде укрупнившейся централизации государственной власти. Коснулись преобразования и систему управления, поскольку механический рост приказов приводил к смешению функций, путанице в их компетенции и подведомственности. Это порождало хаос, волокиту, фактическую бесконтрольность в делах управления. Поэтому взамен приказов было введено коллегиальное устройство центральных органов, организованных по единому плану, с довольно высокой степенью функциональной дифференциации. Действия чиновников теперь были оговорены соответствующей процедурой, изложенной в разных регламентах, инструкциях, уставах. Так были созданы специальные органы по размещению госзаказа. Указами от 11 декабря 1717 г. «О штате Коллегий и о времени открытия оных» и от 15 декабря 1717 г. «О назначении в Коллегиях Президентов и Вице – Президентов»³⁹ было создано 9 коллегий, в том числе Берг—коллегия, в круг обязанностей которой входили вопросы закупки золота и серебра за границей. В последующем Берг—коллегия была объединена с другой – Мануфактур—коллегией по сходству их дел и обязанностей и как одно учреждение просуществовало до 1722 г. Также были созданы специальные органы, осуществляющие за ними контроль. Причем важно отметить, что первый контролирую-

<http://historic.ru/books/item/f00/s00/z0000034/st007.shtml>.

³³ Указ о разделении купечества на гильдии // ПСЗРИ. Собрание первое. Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. Т. XX. С. 145.

³⁴ Всемирная история. Энциклопедия. Том 5 / Издательство социально—экономической литературы. М., 1958 г. URL: <http://historic.ru/books/item/f00/s00/z0000034/st016.shtml>.

³⁵ Исаев И. А. История государства и права России: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. С. 347.

³⁶ Собрание Законов Российской Империи. Т. XII Ч. II. URL: <http://civil.consultant.ru/reprint/books/250/973.html#img974>.

³⁷ URL: http://www.nlr.ru/e—res/law_r/content.html.

³⁸ URL: <http://www.lomonosov—fund.ru/enc/ru/encyclopedia:0137624>.

³⁹ Хрестоматия по истории отечественного государства и права, 1917 – 1991 гг. / Под ред.: Чистяков О. И. М.: Зерцало, 1997. 592 с. URL: <http://www.booksite.ru/localtxt/hre/sto/mat/iay/ist/gos/prav/sssrl/>.

ющий орган в сфере госзаказа появился в тоже время, когда берет свое начало летопись госзаказа. В 1654 году был создан первый в России контролирующий финансовый орган, прообраз Министерства финансов – Счетный приказ, который, в частности, должен был осуществлять финансовый контроль и за поставками для государственных нужд⁴⁰.

В 1717 г. именным указом Петра I от 17 марта была учреждена специальная должность «гофмаклера» – специалиста по ценам по поставкам товарам для государственных нужд, в обязанности которого входило следить за экономической выгодой государства при проведении торгов⁴¹. Должность «гофмаклера» была заимствована Петром I из западноевропейского опыта, деятельность указанного специалиста отчасти была знакома русским купцам и раньше в виде торгового сводничества. Первым «гофмаклером» был назначен английский купец Самойл Мюкс⁴². В последствии данную должность обычно занимали купцы, большинство которых были иностранного происхождения, в первую очередь это было связано с их опытом ведения торговых дел. В сущности, гофмаклер с самого начала являлся правительственным чиновником, отчего его иногда называли «придворным маклером»⁴³.

В связи с ростом числа распределяемых на конкурсной основе подрядов в 1718 г. для заведования казенными сборами была учреждена Камер—коллегия⁴⁴, которая имела права давать разъяснения, ей подчинялась Канцелярия подрядных дел, а в нее входили комиссары подрядных дел.

Из Коммерц-коллегии С. Мюксу было дано разъяснение: «за труд брать с одних купцов, которые те казенные товары будут покупать, по деньге с рубля, а с цены казенных товаров не брать, и с купецких всяких товаров, которые будут чинить торг через его, брать с купца и с продавца по деньге ж с рубля»⁴⁵.

Были созданы органы для осуществления контроля и надзора за подрядчиками, обязавшимися выполнить госзаказ, которые нашли свое закрепление в Сенатском указе от 30 августа 1711 г. «О надзоре за подрядчиками и мастеровыми при изготовлении на Монетном Дворе кружков для делания медной монеты»⁴⁶.

Не смотря на проведение крупных экономических, политических и военных реформ, в этом периоде, при проведении госзакупок встречались злоупотребления и проявление коррупции, в том числе взяточничество, казнокрадство и мошенничество. В том числе этому способствовала и нормотворческая деятельность царя. Так, при организации в 1711 г. Сената 2 марта Петр I дал сенаторам «указ, что по отбытии нашем делать», в котором отобразил основные задачи правительства, связанные с внутренним положением государства. В качестве одной из основных была определена задача «денег, как возможно, збирать, понеже денги сут артериею войны». В связи с этим, помимо прочего, сенаторам следовало «товары, которыя

⁴⁰ Ялбулганов А. А. Очерки истории финансового права дореволюционной России / Министерство общего и профессионального образования Российской Федерации. Московский институт—интернат. Кафедра государственно—правовых дисциплин. М., 1998. 64 с. URL: <http://law.edu.ru/script/cntSource.asp?cntID=100075670>.

⁴¹ Немченко Э. В. История этапов возникновения и развития правового регулирования отношений по поставке товаров, выполнению работ, оказанию услуг для государственных (муниципальных) нужд // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2012. №2 (16). С 29. Систем. требования: Adobe Reader. URL: http://www.krdu-mvd.ru/_files/vestnik/vestnic_2_2012.pdf.

⁴² ПСЗ. I. Т. V. Ст. 3074. С. 490.

⁴³ ПСЗ. I. Т. XV. Ст. 11504. С. 977.

⁴⁴ Центральное учреждение в Российской империи (1718—1801, с перерывами). Ведала государственными доходами, сборами пошлин и недоимок, наблюдала за исполнением натуральных повинностей. В Великобритании аналогичный орган, обеспечивающий интересы короны в колониях Британской империи, – «Краун Эйдженс», был создан почти на век позднее, лишь в 1833 г. См. напр. Размещение государственного и муниципального заказа (базовый курс) / Бовтеев С. В. и [др.]; под ред. Фролова В. И. 3—е изд., доп. СПб.: СПбГАСУ, 2010. С 27.

⁴⁵ ПСЗ. I. Т. V. Ст. 3074. С. 490.

⁴⁶ Галузо В. Н. Власть прокурора в России (историко—правовое исследование): Монография. Часть I (1649 – 1825). М.: ЮНИТИ—ДАНА, Закон и право, 2008. С. 35.

на откупах или по канцеляриям и губерниям, осмотреть и посвидетельствовать». Во исполнение данного указа Сенат 13 апреля 1711 г. предписал нижестоящим органам следующее: «Кому до сего Его Великаго Государя указа какие Его Государевы товары или заводы и промыслы и винные подряды где в Губерниях из Приказов и из Канцелярий отданы на откупа, или для торгу и промыслу указом или в годы из постройки и иль заводов и на сколько лет с каким договором что отдано и по тем отдачам что на ком деньгами, или иным чем во взятие и за тем в доимке именно порознь», т.е. промышленные предприятия интересовали сенаторов только как объект «откупов»⁴⁷.

Следует отметить, что система откупов была одним из источников накопления купеческого капитала, когда правительство предоставляло богатым купцам право на продажу соли, вина и других важных для казны товаров, на сбор кабацких и таможенных пошлин. Так, московские гости Воронин, Никитников, Грудицын и др. торговали хлебом, имели крупные железоделательные заводы, были судовладельцами, являлись откупщиками на поставку в армию продовольствия и обмундирования⁴⁸.

Злоупотреблениям в госзаказе способствовало и установление не равных условий и дискриминации участников размещения заказа. Так, Тулянину Никите Демидову в апреле 1715 г. был отдан подряд на поставку в Петербург железа из сибирских заводов – полосное по 15—ти алтын за пуд, а восьмигранное, тонкое в дюйм, по 16—ти алтын. Царь предписал выслать ему мастеров с Олонца. Во время провоза в Петербург железа Демидов освобождался от всяких провозных пошлин и, за поставкою в казну, имел право продавать свое железо во всех русских городах, только не татарам и не уездным инородцам⁴⁹.

Массово не исполнялись выигранные подряды, организовывались сговоры участников конкурса как между собой, так и с членами конкурсной комиссии. Резко выросли масштабы взяточничества и коррупции.

Так, истории известны факты о махинациях в сфере государственных закупок в петровские времена. В частности, до наших дней дошли сведения по махинациям Александра Даниловича Меншикова, российского государственного и военного деятеля, сподвижника и фаворита Петра Великого. Петр I впервые узнал о его злоупотреблениях в 1711 году – тогда дело касалось подряда на поставку хлеба в Петербург, который Меншиков взял на себя в 1710 году. Сумма подряда составляла 40 тысяч рублей, а себестоимость поставленных 20 тысяч четвертей хлеба – 34 тысячи 600 рублей. Таким образом, прибыль была сравнительно невелика – всего 3 тысячи 400 рублей или 15,6 процента – вполне «цивилизованный процент». На первый раз царь его ни в чем не обвинил, сочтя «бизнес» Алексашки честным. И светлейший пошел вразнос – кстати, не один, а в компании с другими вельможами – «тема» с подрядами была очень сладкой и сановные вельможи всю кинулись в «бизнес», а чтобы замаскировать свою причастность к контрактам, дельцы из знати действовали через подставных лиц. В «коммерцию» ударились и адмирал Апраксин, и канцлер Головкин, и князь Волконский, и весьма близкий царю Александр Кикин. В 1712 году Меншиков поняв, что подряды – это настоящее «золотая жила», решил придать делу свойственный своей личности масштаб: он заключает уже два контракта – по первому обязался поставить в Казанскую губернию 30834 четвертей хлеба, по второму – поставить в Московскую губернию 30 тысяч четвертей. Всего светлейший заработал на этих двух подрядах 48343 рубля. В 1714 году по результатам работы особой следственной комиссии царь обязал Меншикова выплатить штраф в размере полтины с рубля

⁴⁷ Киселев М. А. Возникновение российского промышленного законодательства в 1-й четверти XVIII в.: диссертация... кандидата исторических наук: 07.00.02 / Киселев Михаил Александрович. Екатеринбург, 2010. С. 133 – 134.

⁴⁸ Тимошина Т. М. Экономическая история России: Учебное пособие / Под ред. проф. М. Н. Чепурина. 15—е изд., перераб. и доп. М.: ЗАО Юстицинформ, 2009. 424 с.

⁴⁹ Костомаров Н. И. Русская история в жизнеописаниях ее главнейших деятелей. М., 1991. URL: <http://www.magister.msk.ru/library/history/kostomar/kostom46.htm>.

прибыли, у Апраксина и Головкина прибыль просто конфисковали, без дополнительных штрафов... Замешанных в аферах двух сенаторов – Волконского и Опухтина высекли в Сенате кнутом. Подрядные аферы вельмож вынудили Петра издать два указа. Один из них под страхом смерти запрещал должностным лицам заключать контракты на поставку в казну различных изделий и продовольствия. Второй указ регламентировал размер прибыли подрядчика – она не должна была превышать десять процентов. Сановные коррупционеры выслушали царевы инициативы с почтительным вниманием, но про себя решили твердо: «воровали – и воровать будем»... Что же касается непосредственно Меншикова, то он уже не вылезал из следствий и дознаний... Меншиков, однако, не сдавался, он сознательно затягивал следствие, выдвигал контрпретензии – словом, держался молодцом. В конечном—то итоге он добился своего – 28 января 1725 года Петр умер, работа канцелярии была приостановлена, и с князя сняли все начеты⁵⁰.

Были и казусы. В начале 1695 года Петр I объявил поход на Крым. С этим войском шел сам государь в звании бомбардира. Для обеспечения похода, государством были проведены подряды. Но русские подрядчики, обязавшиеся поставить запасы для войска, взявшие за то деньги, не только не поставили запасов в срок, но и самих подрядчиков пришлось отыскивать по разным городам.⁵¹

Все это приводило к тому, что по мере роста проводимых конкурсов увеличивалось и число злоупотреблений в этой сфере. Таким образом при развитии основных принципов госзаказа, государство не уделяло внимания предупреждению и пресечению преступлений в этой сфере, все это свидетельствовало о слабой эффективности государственных реформ проводимых государством. Мздоимства и различные злоупотребления в этой сфере не только преобладали своей насыщенностью, но и процветали.

Учитывая сложившиеся проблемы при размещении госзаказа, перед государством возникла важнейшая задача упорядочения процедур, правил и порядка ответственности при проведении госзаказов. Государство было вынуждено модернизировать как законодательство в этой сфере, так и методы управления, путем принятия соответствующих нормативных правовых актов.

Так, в целях недопущения заинтересованности в исходе рассматриваемых дел фискалам⁵² воспрещалось вступать в так называемые «челобитные дела», что было закреплено в Именном указе «О невступлении Фискалам ни в какие челобитные дела» от 24 апреля 1713 г.⁵³ Устанавливались и иные ограничения. В Сенатском указе от 27 июля 1716 г. «О недозволении Фискалам вступать в подряды и в поруки по подрядчиках»⁵⁴ помимо указанного запрета предписывалось «в иных подрядах надлежит им проводить, чтоб каких фальшивых подрядов и деньгами передачи не было».

⁵⁰ История торгов в России. URL: http://mari—tender.ru/article.php?id_article=1136&tpl=46.

⁵¹ Костомаров Н. И. Русская история в жизнеописаниях ее главнейших деятелей. М., 1991. URL: <http://www.magister.msk.ru/library/history/kostomar/kostom46.htm>.

⁵² Фискал в России XVIII в. – это государственный чиновник, осуществлявший административно—финансовый и судебный надзор за финансовой деятельностью государственных учреждений и должностных лиц. С 1711 г. доноительство стало обязанностью каждого подданного, за которую платили деньги: был создан институт фискальства. Главная обязанность Ф. состояла в том, чтобы «над всеми делами тайно надсматривать и проводить про неправый суд, також – в сборе казны и прочего», а затем уличать обнаруженного преступника. Успешная деятельность Ф. вознаграждалась половиной штрафа, возложенного на преступника. Если фискальный донос оказывался ложным, то доносчик—чиновник оставался безнаказанным. Доносчикам не гарантировалась тайна деятельности, но власти стремились по возможности избегать огласки и тем самым сохранять кадры доносчиков. Возглавлялись обер—фискалом (с 1723 г. генерал—фискалом), подчиненным генерал—прокурору. См.: Андреев А. Р. Российская государственность в терминах. IX – начало XX века, 2011. URL: <http://interpretive.ru/dictionary/970>.

⁵³ ПСЗ РИ—1. Т. V. №2669. URL: http://www.nlr.ru/e—res/law_r/content.html.

⁵⁴ Там же №3033.

Именным указом «О ведении Лейб—Гвардии Капитану Кошелеву дел по казенным подрядам, и об определении к сей же должности из отставных офицеров и Дворян по одному человеку в каждой Губернии», «объявленном из Сената» 15 марта 1715 г.⁵⁵, офицерам, в том числе и отставным, было вверено производство дел, возникших при производстве подрядных работ, когда подрядчиком выступало само Государство Российское. Причем юрисдикция указанного офицера распространялась на все губернии Государства Российского.

3 июня 1714 г. был принят Именной указ «О публикации указами о подрядах и продажах»⁵⁶ в котором содержалось требование о публичном сообщении результатов всех торгов в России. Как отмечает В. Н. Галузо, однако, после обнародования «узаконений» допускались различного рода злоупотребления (злонамеренное их толкование, выдача неопубликованных «узаконений» за опубликованные и др.). Поэтому предусматривалась уголовная ответственность с целью пресечения подобного рода злоупотреблений⁵⁷. Для этих целей был принят Именной указ «О наказании за преступление против опубликованных указов», 9 февраля 1720 г. объявленный из Канцелярии Полицмейстерских дел⁵⁸.

Указ Сената от 25 января 1716 г. «О подрядах и договорных письмах» наряду с термином «подряды» ввел в употребление термин «поставка», при этом договор поставки в соответствии с данным Указом совершался в форме договорных писем с «приложением руки» поручителей. Но, несмотря на предпринятые меры, коррупция в рядах чиновников, ведавших распределением подрядов, приобретала все больший размах: взяточничество имело место на всех стадиях размещения заказа⁵⁹.

В военных ведомствах аналогичные обязанности возлагались на специальных должностных лиц. Активность военных чиновников оказалась гораздо выше, чем гражданских. На конкурсной основе военные стали проводить снабжение провиантом и амуницией частей русской армии. Именно с этого времени практически все законодательство по публичным торгам строилось на положениях, разрабатывавшихся в военных ведомствах. Основной задачей организаций, ведающих распределением подрядов, являлась борьба с коррупцией и злоупотреблениями как при определении цены поставки, при выборе исполнителя, так и при оценке результатов выполнения подряда. Вводилась жесткая централизация контрольных функций, т.е. зачастую дело уже рассматривалось в столице и выходило из ведения губернской администрации. Виновные облагались существенными штрафами. В случае отказа поставщика от выполнения взятых на себя обязательств на него, помимо штрафа, возлагалась выплата разницы между стоимостью старого и нового подрядов. Для стимулирования работы чиновничьего аппарата Петр I ввел налогообложение сумм, получаемых за выполнение конкурсного заказа. «Пошлинные деньги» немедленно передавались Коллегии, заключившей заказ. Однако все эти меры не приводили к уменьшению злоупотреблений при получении подрядов. Судебные процессы этим поводам в то время проводились безостановочно⁶⁰.

Также предусматривалась и ответственность должностных лиц за должностные преступления в сфере госзаказа, например, взяточничество наказывалось смертной казнью, конфискацией имущества и телесными наказаниями. Особый состав должностных преступлений составил казнокрадство (поставка недоброкачественных товаров, завышение цен на экспортные товары или по поставкам для Армии). Указом 1715 г. предписывалось доносить в соответству-

⁵⁵ Там же №2894.

⁵⁶ Там же №2822.

⁵⁷ Галузо В. Н. Власть прокурора в России (историко—правовое исследование): Монография. Часть I (1649 – 1825). М.: ЮНИТИ—ДАНА. Закон и право, 2008. С. 48 – 49.

⁵⁸ ПСЗ РИ—1. Т. VI. №3510. URL: http://www.nlr.ru/e—res/law_r/content.html.

⁵⁹ Законодательство Петра I / Клеандрова В. М., Колобов Б. В., Кутыгина Г. А., Новицкая Т. Е., и др.; отв. ред.: Новицкая Т. Е., Преображенский А. А. М.: Юрид. лит., 1997. С 704.

⁶⁰ История торгов в России. URL: http://mari—tender.ru/article.php?id_article=1136&tpl=46.

ющие инстанции о хищениях из казны. К должностным преступлениям относилось и попустительство преступникам⁶¹.

Представляется интересным опыт того времени об ответственности подрядчиков, взявших на себя обязательство произвести государственные поставки. Так, в соответствии с именным указом от 15 января 1718 г. «О посылке преступников мужеска пола на галеры, а женщин на прядильный двор, для заработка состоящих на них казенных недоимок и частных долгов и взысканий» следовало разорившихся подрядчиков и откупщиков, которых «на правеже держатся», также их поручителей, а в случае смерти должников их жен и детей, не держать «на правеже», а отправлять в Адмиралтейство. Адмиралтейству следовало «определять годных в галерную работу, а старых и малолетних мужескаго полу в другую работу, а жен в прядильной дом в Санктпетербурге». За работу им следовало «зачитать... долговых денег, на месяц по рублю человеку»⁶².

Во времена Петра I издавались и такие нормативные правовые акты, которые указывали, какие именно работы, производимые за счет казны осуществлять с помощью конкурсных процедур, но все же они имели точечный характер. Так 26 ноября 1718 года царь, как сказано в указе, «милосердую о народе, дабы в сборе работников и на них провианта и всяких припасов, уездные и купеческие люди каких бы излишних тягостей и убытков не понесли, указал строительство каналов делать подрядом»⁶³. Во исполнение названного указа подрядчики Ладожского канала назначили подрядную цену по одному рублю двенадцать алтын и две деньги за кубическую сажень. Им дозволялось привозить в год по десяти тысяч ведер вина и пива и по три тысячи пудов табака, но с платежом пошлин и с обязанностью не продавать никому, кроме рабочих. Но если постройка Ладожского канала производилась уже не в смысле народной повинности, а свободным наймом, то другие предприятия, касавшиеся торговых путей, все—таки по—старому ложились тягостью на местное народонаселение⁶⁴.

В то время осуществлялись и не совсем обычные закупки для государственных нужд. В декабре 1716 года был оглашен Указ о закупке и поставке юфти⁶⁵ на ярмарку в г. Архангельск – крупнейший международный порт. Казна продавала юфть иностранцам за талеры (крупная серебряная монета), которые поступали на монетный двор, затем из них чеканились русские рубли. Нужды государства в серебре были вызваны нехваткой по его добыче.

Однако, уже в то время были случаи когда госзаказ размещался и у единственного поставщика. Так, в 1686 г. для потех Петра I привозили в Преображенское сотни тульских ружей мастера Демидова; ему Петр I в 1702 г. сдал Невьянские железные заводы с обязательством поставить артиллерийские припасы «сколько понадобится». В 1713 г. у Демидова лежало на складе в Москве с его заводов более полумиллиона одних лишь ручных гранат. При умеренных подрядных ценах Демидов так повел дело, что при императрице Анне сын его получал дохода с отцовских заводов более 100 тысяч рублей (по тем временам весьма значительные деньги). Указ 1705 г. предписывал принимать соль в казну вольным порядком и продавать ее только из казны вдвое дороже против подрядной цены. Но эта монополия, дававшая казне 100% прибыли, устроена была плохо, в деревнях, соль стала так редка и дорога, что иногда платили выше

⁶¹ Исаев И. А. История государства и права России: Учебник. 3—е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. С. 287.

⁶² Киселев М. А. Возникновение российского промышленного законодательства в 1-й четверти XVIII в.: диссертация... кандидата исторических наук: 07.00.02 / Киселев Михаил Александрович. Екатеринбург, 2010. С. 204 – 205.

⁶³ Богданов А. И. Описание Санктпетербурга. Северо—Западная Библийская Комиссия. Санкт—Петербургский филиал Архива Российской Академии наук. СПб., 1997. URL: <http://vostlit.narod.ru/Texts/rus11/Bogdanov/text4.htm>.

⁶⁴ Н. И. Костомаров. Русская история в жизнеописаниях ее главнейших деятелей. М., 1991. URL: <http://vlastitel.com.ru/petr/kostpetr.htm>.

⁶⁵ Юфть, юхта, русская кожа – выделяется из ялового или коровьего сырья и шкур годовалых быков за исключением сырья телячьего. (Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона / <http://www.bibliotekar.ru/brokgauz—efron—ch/216.htm>).

рубля за пуд, а в Москве по подрядной цене пуд в то время стоил не дороже 24 копеек; многие питались без соли, болели и умирали⁶⁶.

Следующим примером, указывающим на размещение госзаказа без использования конкурсных процедур, является то, что 4 ноября 1696 года в Преображенском селе государь собрал думу, в которую приглашены были и иностранцы. Эта дума, по воле государя, постановила приговор: всем жителям Московского государства участвовать в постройке кораблей. Участники в постройке должны были слагаться в «кумпанства»: кумпанством называлась купа владельцев, которые, сложившись вместе, представляли число крестьянских дворов, назначенное для построения корабля. Так образовались духовные, светские и гостиные кумпанства. Они носили названия по имени сановников, занимавших наиболее видное место, например: кумпанство митрополита такого—то, или: кумпанство князя такого—то. Постройка судов должна была производиться в Воронеже и в соседних пристанях. Большая часть кумпанств, будучи не в силах сама вести это дело, отдавала постройку возложенных на них судов в подряд иноземным мастерам.

В отдельных случаях госзаказ обеспечивался и принудительными работами. Так, правительство того времени заботилось, чтобы сделать населенным край, прилегавший к Петербургу, называвшийся тогда Ингерманландией. В Петергофе много лет работали иностранные мастера над постройкой увеселительного царского дворца и разведением великолепного сада: в их распоряжении были тысячи русских чернорабочих, которых поставляли по так называемым нарядам. К концу 1717 года правительство признало, что работы нарядом, т. е. присылкой людей из губерний, неудобны. Князь Алексей Черкасский сообщал сведения, что в числе взятых подворно работников (с четырнадцати дворов по работнику, что составляло всего тридцать две тысячи человек) – было множество беглых, больных и умерших, а иные, взявши от казны подмогу и хлебное жалованье, не шли на казенную работу. Князь Черкасский представлял, что гораздо удобнее были бы работы наймом, с обложением жителей суммою на жалованье рабочим. Это казалось выгоднее и потому, что многие силы, отрываемые на казенные работы, обратятся тогда к крестьянскому земледельческому труду. Царю понравился этот проект, и с этих пор начала господствовать система работы наймом, по подрядам, а на издержки по работам облагался народ налогами.⁶⁷

Как известно, Петр I находился в состоянии войны с соседями свыше 20 лет. Военная реформа Петра осталась бы крупным, но ведомственным процессом – событием военной истории России, если бы не запечатлелась слишком отчетливо и глубоко на социальном и нравственном складе всего русского общества, даже на ходе политических событий. Она выдвигала вперед двойное дело, требовала изыскания средств для содержания преобразованных и дорогих вооруженных сил и особых мер для поддержания их регулярного строя – и все это производилось с помощью конкурсных процедур⁶⁸. Все это требовало развития нормативного регулирования института государственных закупок, вполне ожидаемым итогом которого, стало принятие полноценных нормативно—правовых актов, регулирующих весь процесс размещения госзакупок. Так, первые систематизированные правила размещения госзаказов были закреплены в Регламентах – 1721 г. Камер—коллегии, закрепившим основные положения распределения государственных заказов на конкурсной основе, а в 1722 г. – «О управлении адмиралтейства и верфи»⁶⁹, включавшим весь накопленный опыт управления российским флотом.

⁶⁶ Ключевский В. О. Курс русской истории. URL: <http://www.magister.msk.ru/library/history/kluchev/kllec64.htm>.

⁶⁷ Костомаров Н. И. Русская история в жизнеописаниях ее главнейших деятелей. М., 1991. URL: <http://www.magister.msk.ru/library/history/kostomar/kostom46.htm>.

⁶⁸ Ключевский В. О. Русская история: Полный курс лекций. Т. 3. М.: АСТ. Мн.: Харвест, 2002. 592 с. URL: <http://militera.lib.ru/common/kluchevsky1/07.html>.

⁶⁹ Регламентъ благочестивейшего государя Петра Великого отца Отечества «О управлении адмиралтейства и верфи». Печатанъ в Санктпетербургской Типографіи. 1722 г. С. 68.

Данные документы подчеркивают тот факт, что регулирование процесса размещения госзаказов находилось под пристальным и достойным вниманием государства.

В 1722 г. также был введен «Табель о рангах». Тем самым был осуществлен разрыв со старой традицией подбора и расстановки кадров по принципу происхождения. Табель о рангах унифицировал и систематизировал государственную службу в различных ведомствах (армии, флоте, гражданской, придворной). В основу карьеры был положен принцип служебной годности и выслуги, т.е. бюрократическое начало победило аристократическое.

Плюсами новой системы организации управления являлись: централизация, профессионализация, достаточно четко регламентированный порядок работы, строгое разделение компетенции между органами по роду исполняемых обязанностей, единой государственной администрации соответствовало достаточно единообразное территориальное устройство страны, бюрократические органы были выстроены в иерархическую соподчиненные структуры, произошло усиление персональной ответственности руководителей и исполнителей.

Западные юристы очень часто высказывают мнение, что Россия в правовом поле является слабой⁷⁰, тем не менее, в Российской империи такая подробная правовая регламентация появилась намного раньше, чем в других странах⁷¹. Тем самым Петр I предвосхитил мировые взгляды на Россию, ввел передовую регламентацию процесса размещения госзаказа. В Регламентах впервые в Российской законодательной практике сделана попытка четкого и подробного регулирования процесса размещения госзаказа. Регламенты стали определяющими базовыми правилами размещения госзаказов того периода, включившими в себя все лучшее флотских регламентов других стран. В соответствии с правилами при объявлении публичных конкурсов должны были сразу указываться условия подряда, время начала и окончания подачи заявок и место проведения торгов. Закреплялась возможность при несостоятельности подрядчика отдать подряд «верному» человеку, возможно, даже по более высокой цене. Необходимо отметить, что все это используется при размещении государственных заказов в современной России.

Размещение госзаказа регламентировалось 15 пунктом первой главы Регламента «О управлении адмиралтейства и верфи» и предусматривало правила «Каким образом подрядчиков сыскивать и с ними договариваться». Объявление о торгах объявлялось в публичном месте и сопровождалось барабанным боем, тем самым обеспечивалась их открытость. Присутствующим зачитывалась информация о предмете торгов, времени и места, в которые должны прибыть соискатели подряда. Указанная информация содержалась в так называемых билетах. Также билеты вывешивались во всех людных местах и одновременно шла рассылка в магистраты (администрации) других городов. Были особенности и необходимости объявления подрядов заранее. Так, если подряд должен был состояться летом, уведомлять необходимо было в ноябре, а зимних – не позднее июля. Конкурс проходил следующим образом. Должностное лицо заказчика Обер—комиссар в присутствии контролера у претендентов – участников размещения заказа спрашивал цену, которую они желали получить за выполнение подряда. Кроме того, в специальном журнале претенденты собственноручно писали другие существенные условия, предлагаемые ими для выполнения госзаказа. По окончании установленного срока для приема заявок, три раза в неделю, участники размещения заказа были обязаны прийти в Коллегию – где их спрашивали, кто меньше возьмет за подряд. Указанный поряд-

⁷⁰ Шаклеина Т. А. Внешняя политика и безопасность современной России. 1991—2002. Хрестоматия в четырех томах. Редактор-составитель Шаклеина Т. А. Том II. Исследования. М.: Московский государственный институт международных отношений (У) МИД России, Российская ассоциация международных исследований, АНО «ИНО-Центр (Информация. Наука. Образование.)», 2002. 446 с. URL: <http://xn--8sbbbrdsaropink3atd6e.xn--p1ai/vneshnyaya-politika/slabaya-rossiya-interesah-mnogih-zapade-36914.html>.

⁷¹ Например, первый аналогичный закон в США о федеральных закупках появился лишь в 1792 г., т.е. спустя 70 лет. См. Размещение государственного и муниципального заказа (базовый курс) / Бовтеев С. В. и [др.]; под ред. Фролова В. И. 3—е изд., доп. СПб.: СПбГАСУ, 2010. С 20.

док был весьма необычный для нашего времени. Зажигалась суточная свеча, и соискателям объявлялось, «что еже ли из них кто одумается, или вновь явится во время горения той свечи, и брать будет меньше», то уже утвержденный подряд или поставка передадутся ему. Но если такое предложение поступало после сгорания свечи, то оно не принималось. Свечу, во избежание различных эксцессов, охраняли два специально приставленных офицера. Иногда торги крайне затягивались из-за давления государства на них еще снизить, предлагаемую цену. Таким образом, победителем подряда являлся участник предложивший самую низкую цену за его выполнение. Однако, подряд отдавался ему лишь в том случае, если победитель подтверждал свои надежность и состоятельность выполнить подряд, для чего представлял соответствующее поручительства. Обер-комиссар передавал его в Коллегию. Если победитель не подтверждал свои надежность и состоятельность, то подряд отдавался другому подрядчику, сделавшему предпоследнее предложение о цене госзаказа. Указанный подрядчик также должен был подтверждать свои надежность и состоятельность. Необходимо отметить, что с целью недопущения злоупотребления и коррупционных проявлений со стороны должностных лиц заказчика данный документ предписывал запрет участия в торгах «высших и нижних чинов» служащих в Адмиралтействе. Указанное новшество было введено впервые. Большое внимание было уделено ответственности подрядчика: предусматривались меры карательного и поощрительного характера. Отвечало за проведение торгов само Адмиралтейство, то есть государственный заказчик. Положения Регламента практически не предусматривали принципы равенства сторон и экономичности решений.

Это были передовые документы своего времени. Нарушителям тогдашних требований государственных закупок Петр I обещал: «Те люди, яко бандиты, беспардонно будут наказаны, с разорением движимых и недвижимых имений»⁷². Благодаря Регламентам в армию поставлялись артиллерийские орудия, было построено много кораблей. Так, к 1725 г. Балтийский флот имел более 30 линейных кораблей, 16 фрегатов и более 400 других судов. Русская армия и флот стали одними из сильнейших в Европе⁷³.

Однако, в то же время писанные законы были императивны не для всех, характерной чертой в период абсолютизма являлось то, что правитель мог применить и иной порядок выбора победителя госзакупки. Так, три подрядчика пытались оспорить право на поставку материалов для Адмиралтейства. Один из них объявил, что возьмет за труд по 10 копеек на рубль; другой заявил, что устроится 5 копейками; а третий вызвался, из усердия и ревности к государю, поставить товар вообще без барышей. Когда государю доложили об этом, он рассудил так: «Подряд отдать тому, который требует за труды по гривне за рубль; другому отказать, понеже пяти копеек нечего трудиться; а третьего, аки плута, отдать на два месяца на галеру, сказав ему, что государь побогаче его»⁷⁴.

8 февраля 1725 года в Санкт-Петербурге первый император России Петр I умер, с его смертью завершился важный период формирования историко-правовых предпосылок и возникновения государственного заказа в России, на котором были сформированы основные ключевые принципы размещения госзаказов, которые впоследствии стали стержневыми постулатами к развитию системы госзаказа и института в целом. Особенностью указанного нормативно-правового регулирования является и то, что система конкурсного размещения госзаказа в России зародилась, несмотря на существовавший в стране крепостнический строй.

Таким образом, При Петре I госзакупки получили особенно важное значение для обеспечения нужд государства. С развитием военных и морских учреждений, с умножением материальных потребностей государства, требовавших удовлетворения произошла коренная реор-

⁷² URL: <http://jely.ru/konkursnye—torgi/573—nbspkonkursnaja—istorija.html>.

⁷³ URL: <http://www.bibliotekar.ru/istoriya/139.htm>.

⁷⁴ История торгов в России. URL: http://mari—tender.ru/article.php?id_article=1135&tpl=46.

ганизация вооруженных сил. Благодаря чему была сформирована мощная регулярная армия и флот, которые были главным предметом заботы императора, на их обеспечение шла значительная часть казенных средств – в современном понятии это государственный оборонный заказ.

Стоит отметить, что именно Петр I сделал госзакупки распространенным явлением рассматриваемого периода. Развернутые им масштабные реформы по модернизации Российского государства – создание нового государства европейского образца непосредственно коснулись систему государственных закупок. Все эти события вызвали рост государственных закупок. Причем их число росло параллельно развитию таких отношений и на пике активизации занимало значительную часть в рыночных отношениях. Несомненно, толчком к этому стала как военная активность царя, так и его нацеленность на новаторство, и модернизацию всех отраслей.

Несомненно, именно законотворческая деятельность Петра I заложила фундаментальную основу регулирования в дальнейшем процесса становления института госзаказа. Благодаря его усилиям были заложены основные принципы госзаказа – равноправное и справедливое отношение ко всем участникам размещения госзаказа, открытость проведения процедур размещения госзаказов, экономное, эффективное расходование средств, выделенных на госзакупку и их подотчетность, ответственность за размещение и выполнение госзаказа. Были заложены традиции приобретения культурных ценностей без проведения торгов, которые сохраняются и в настоящее время.

Нормативные правовые акты, регулирующие сферу госзаказа, принятые в петровские времена совершенствовались вплоть до 1731 г. В основном выходили небольшие частные документы, регулировавшие отдельные вопросы взаимодействия участников госзакупок.

Таким образом, формирование правовых основ госзаказа для данного периода имеет ряд особенностей, так как данный процесс протекал в сложной и противоречивой обстановке. Исключительная роль государства в развитии различных сторон жизни российского общества проявилась, с одной стороны, в активизации торговой деятельности, с другой – в усилении командноадминистративных начал в организации хозяйственной практики. Для данного периода характерны постоянные попытки законодательно закрепить такие порядки в хозяйственной сфере, которые способствовали бы, в первую очередь, обеспечению государственных интересов. Заслуживает похвалы и то, что созданная в ходе петровских преобразований государственная система управления размещения госзаказов оказалась весьма прочной – она оставалась неизменной практически в течение всего времени рассматриваемого первого этапа становления института госзаказа. Все это позволило некоторым историкам, публицистам и журналистам назвать петровские преобразования революцией⁷⁵.

§2. Эволюция и содержание основных принципов размещения государственного заказа (1732 – до октября 1917 гг.)

Дальнейшее обогащение содержания института госзаказ происходит во второй период первого этапа, который хронологически охватывает временные рамки с 1732 г. до октября 1917 года.

Во второй половине XVIII века территория России значительно расширилась. Ведущей отраслью экономики России по-прежнему оставалось сельское хозяйство. Наблюдался рост крепостнических отношений. Росло бесправие и эксплуатация крестьян. Происходил процесс складывания капиталистических производственных отношений. Бюджет России был типичен

⁷⁵ Победоносцев К. П. Курс гражданского права. Часть третья: Договоры и обязательства. URL: http://civil.consultant.ru/elib/books/17/page_58.html (дата обращения: 07.08.2010).

для государств Западной Европы того времени. Доходы росли за счет повышения налогов. В расходной части бюджета на первом месте стояли затраты на армию и флот, далее шли расходы на управление, содержание двора, незначительные средства тратились на развитие науки, просвещения и искусства.

Со смертью императора Петра I начались резкие колебания политических курсов, что приводило к «дворцовым играм» за власть и переворотам. Властные группировки стремились укрепить свое положение, они вершили все дела в государстве, отрицая при этом все сделанное предшественниками. От них зависело назначение на государственные посты, расходование казенных средств, пожалования и привилегии. В итоге все это привело к процветанию казнокрадства и доносительству.

Во второй половине XIX в. началось бурное развитие капитализма, что стимулировало формирование и усиление экономической роли новых социальных классов, прежде всего буржуазии. В этот период возник особый тип российского дуалистического государства, в котором сочетались принципы самодержавия, парламентаризма и конституционализма.

Наиболее существенным документом начала второго периода первого этапа становления и развития института государственного заказа, призванным усовершенствовать процесс размещения госзаказов явился новый Регламент Камер—Коллегии, принятый в 1732 году – в начале правления Анны Иоановны. Как и прежде, необходимость его принятия была обусловлена процессом централизации и бюрократизации государственного аппарата, четким распределением ведомственных функций, установления единых норм деятельности. Согласно духу того времени в новом документе прослеживалось совершенствование порядка размещения госзаказа и отрицание сделанного предшественниками.

Так основными нововведениями, по сравнению с петровским Регламентом 1721 г., было следующее: объявления о подрядах необходимо было опубликовывать три раза в общегосударственной центральной газете «Русских курантах», предложения купцов (поставщиков) рассматривать порознь, спрашивать их о наибольшей и наименьшей ценах, об их поручителях, после каждой публикации (они следовали через два месяца) купцы должны являться и подтверждать свои предложения, независимо от того, хотят ли они их изменить, в тех местностях, где необходимого товара не было или где точно не будет подрядчиков, то в этом случае не нужно было опубликовывать соответствующие объявления, т.к. осуществление регламентированных процедур займет время, труд, а результата не будет, при одинаковых предложениях подряд рекомендовалось передать жителю того города или губернии, где проводился торг⁷⁶.

Последнее нововведение было примечательно для того времени, и было направлено на поддержку предпринимательства города или губернии где проводился торг. Это объяснялось тем, что при неравномерном развитии различных регионов России участники размещения заказа из более развитых в экономическом отношении местностей могли захватить в свои руки всю казенную поставку. Так участие в торгах купца из другой губернии не только уравнивалось с местными купцами, но и давало поощрительное преимущество последним.

Отрицание предшествующих норм выразилось в отказе от процедуры «возжигания свечи». Специальным распоряжением было отменено «выжимание» скидок.

В последующем отслеживалось и такое распространенное явление, как попытка решить проблемы расчета с государством путем подряжения на другие работы. В конце 30—х годов было запрещено допускать к торгам лиц без справки из Коммерц—Коллегии об отсутствии у них государственных «доимок», долгов по векселям и прочим обязательствам. Приблизительно в это время в актах начинает обращать внимание на качество приобретаемых товаров (выходят специальные инструкции с требованиями к качеству различных наименований закупок). В несвоевременном исполнении условий подряда вину несли не только поставщики –

⁷⁶ История торгов в России. URL: http://www.mari—tender.ru/article.php?id_article=1133&tpl=46.

подобные претензии выдвигались и против казны в лице Камер—Коллегии. Точное выполнение заказа поставщиком требовало от последней такой же точной выплаты денег в течение двух недель. Регламент, данный ей в 1731 г., назначил пеню (2% в месяц от суммы подряда), получаемую исполнителем госзаказа при задержке выплаты и взыскиваемую с Камер—Коллегии. Позже процент увеличили до четырех⁷⁷.

Предпринимались и попытки осуществления контроля за максимальными ценами государственных подрядов. В этих целях 16 сентября 1754 г. был принят Сенатский указ «О доставлении из Низовой Соляной Конторы в Сенат в ежемесячных ведомостях сведений о приходе и расходе соли и денег, с показанием, по какой подрядной цене в какой город соль отпущена и водяным или сухим путем»⁷⁸.

Представляет несомненный интерес Сенатский указ «Об определении Прокуроров в Юстиц—Коллегию и в Губернии, и о сочинении им инструкции для порядочного отправления дел по их должности» от 2 апреля 1731 г.⁷⁹, так как это «узаконение» специально предназначено для определения организации и деятельности прокурора. Так, прокуроры на местах должны были следить, чтобы госзаказы исполнялись порядочно и без казенного убытка, принимали меры к предостережению нерадивых подрядчиков, что бы давали разъяснения по применению действующих правил в сфере госзаказа. Аналогичные положения закреплены и в Сенатском указе от 3 января 1732 г. «О жалованье Губернским прокурорам и о сочинении им инструкции»⁸⁰.

В целях осуществления контроля и надзора за выполнением госзаказов привлекались и военнослужащие, которые использовались для осуществления надзора за производством чрезвычайно важного для того времени продукта питания – соли. Об этом, например, речь в Сенатском указе от 28 мая 1757 г. «О строгом надзоре, чтоб нанимающиеся у подрядчиков к поставке соли сухим путем из Саратовских и Димитровских магазинов в города, не имели средства делать какие либо злоупотребления»⁸¹.

Следующим нормативным правовым актом, внесшим свои положительные новшества в развитие системы государственного заказа, стал «Регул провиантского правления», принятый при Елизавете в 1758 году⁸². Он регулировал вопросы поставок продовольствия, в основном хлеба. Уделяется внимание рекламе и публикации объявлений о торгах. Каждому участнику конкурса сообщались условия, и он предупреждался о недопустимости злоупотреблений, подлога документов и сговора с другими участниками конкурса. мелкопоместным дворянам и крестьянам предоставлялось преимущество при получении госзаказа на поставку товара. Этим преследовалась цель убрать купца—посредника, сэкономить казенные деньги, что актуально и в наши дни. В отношении же самих купцов ужесточались бюрократические требования – количество требуемых с них различных документов, что говорит о стремлении государства оградить себя от мошенников. Участники размещения госзаказа должны были также представлять сведения о доходах и капитале, им устанавливался запрет набирать госзаказы на сумму, превышающую стоимость всего собственного имущества. Кроме того, для реализации данного документа, ведомства должны были принимать свои правовые акты, учитывающие отраслевые особенности.

Однако, указные выше акты не соответствовали новым условиям социально—экономического развития, в которые вступила Россия. В целях повышения степени оперативности

⁷⁷ Там же.

⁷⁸ ПСЗ РИ—1. Т. XIV. №10296. URL: http://www.nlr.ru/e—res/law_r/content.html.

⁷⁹ ПСЗ РИ—1. Т. VIII. №5736. URL: http://www.nlr.ru/e—res/law_r/content.html.

⁸⁰ ПСЗ РИ—1. Т. VIII. №5926. URL: http://www.nlr.ru/e—res/law_r/content.html.

⁸¹ ПСЗ РИ—1. Т. XIV. №10731. URL: http://www.nlr.ru/e—res/law_r/content.html.

⁸² Регулы Провиантского и Комиссариатского правления 1758 года // Полное собрание законов Российской Империи. Спб. 1830. Т.15. №10.788; №10.789. URL: http://www.nlr.ru/e—res/law_r/search.php?part=67®im=3.

в выработке и реализации управленческих решений в 1775—1776 гг. была проведена одна из самых радикальных реформ государственного управления в России, было осуществлено четкое отраслевое разграничение полномочий между столичными и провинциальными органами власти.

Особая роль в законодательном оформлении основополагающих принципов института госзаказа принадлежит Екатерине II. С наступлением века «золотого дворянства» правовые новшества нашли свое закрепление в нормативно—правовом акте, который назывался «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи», принятый в 1775 году при Екатерине II, его еще называют «Учреждение о губерниях». Согласно этим Учреждениям функция проведения торгов передавалась во вновь созданную Казенную палату, ставшую, по мнению Н. В. Гоголя, источником всех взяток с подрядчиков⁸³. Устанавливались обязательные сроки объявлений о торгах, сроки в которые поставщики могли претендовать на участие в торгах, срок исполнения обязательств по контракту и т. п.

Каждая губерния получила однообразное устройство, административное и судебное. Главным учреждением в системе губернской администрации стало губернское правление с губернатором или наместником во главе. Финансовое управление было сосредоточено в Казенной палате ведавшей подрядами⁸⁴.

Необходимо отметить, что «Учреждение о губерниях» долгое время определяло развитие России как государственной системы. В его статье 118 были закреплены правовые нормы, регулирующие контрактные отношения по подряду, поставках и откупах. На основании этих положений ведомства на местах издавали внутренние правила размещения госзаказов, которые, по сути, учитывали весь накопленный опыт размещения госзаказа. Согласно документу была создана Казенная палата, которой были переданы функции размещения госзаказа. Ей доверялось заключать контракты на сумму до 10000 руб. сроком не более 4 лет. Контракты на большую сумму и на более продолжительный срок рассматривались непосредственно Императрицей. Подписанные палатой договоры приказывалось соблюдать независимо от обстоятельств; подразумевая, что контракт, заключенный госорганом, подписан лично Государыней Императрицей, даже если он был составлен незаконно и с казенным ущербом. Примечательно, что казенные убытки должны были взыскиваться с членов Казенной палаты, которые их допустили. Что по нашему мнению, свидетельствует об эффективном осуществлении как бюджетной политики того времени, так и использовании действенного метода, направленного на борьбу со злоупотреблениями и коррупцией в данной сфере. Следует согласиться с мнением В. А. Щербакова, который считает, что: «правовая норма, по которой за „ущерб казне“ при исполнении госконтракта отвечает и государственная отборочная комиссия, может с успехом использоваться в настоящее время»⁸⁵. Но по нашему мнению, если применять указанное в современных условиях, необходимо учитывать принцип соразмерности вины и причиненного ущерба.

Положением предусматривался целый свод правил, как размещать госзаказ. В качестве новации можно выделить критерий, указывающий на опыт участника в аналогичном госзаказе, так если претендент уже имел опыт выполнения госзаказов, то ему необходимо было предоставить отзыв об исправном выполнении контракта и до какой суммы соискатель заслуживал доверия.

⁸³ Гоголь Н. В. Полное собрание сочинений в четырнадцати томах. Мертвые души. Том 7. С 43. URL: <http://www.bookmate.com/r/#d=eW982mLo>.

⁸⁴ Исаев И. А. История государства и права России: Учебник. 3—е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. С. 287.

⁸⁵ Щербаков В. А. Гражданско—правовое регулирование размещения государственных и муниципальных заказов в Российской Федерации: диссертация... кандидата юридических наук: 12.00.03 / Щербаков Виктор Александрович; Москва. 2009. 217 с.

Документом предъявлялись четкие требования о сроках его проведения, в особых случаях объявления о торгах предполагалось давать круглогодично. В объявлении указывались время и место проведения торга. Одновременно, с размещением объявления на стенах здания госзаказчика, как и раньше объявление подлежало рассылать в государственные учреждения, в том числе находящиеся и в соседних губерниях и городах. Для придания важности объявление также печаталось в газетах. Помимо своих предложений о цене выполнения госзаказа и условиях его выполнения, соискатели представляли в специализированный орган – Казенную Палату аттестации из Судебного места о своем состоянии и имении или о поручителях. Казенная палата точно определяла дату прибытия участников. В губерниях давалось три дня на раздумье и на дорогу по 25 км в сутки от места пребывания соискателя в пределах уездов той губернии. Если подрядчики не являлись или являлся только один, если прибывшие выдвигали слишком тяжелые для казны условия, противоречащие казенной и общественной пользе, если требуемые цены превышали среднюю расчетную за последние пять лет, то должно было по той же схеме издавать второе объявление о торгах. После прибытия последнего участника или поверенных, их по одному запускали в отведенное помещение и объявляли, чего и сколько должны поставить, срок поставки и что соискатель допускается к торгам. Претендент предупреждался о том, что должен «поступать по правде, без всякого обмана и подлога» и во время договора не общаться с другими претендентами. Визировались или перечисленные выше аттестации, или отписка о том, что подрядчик положил треть суммы подряда в Судебном месте своей губернии. В предлагаемых условиях претендент должен объявить, сколько и чего он поставит в требуемое место; каким путем (водой, сухим); летом или зимой и свою цену, а также подписку об отсутствии сговора. Все сказанное записывалось, и подрядчик «прикладывал руку». После сбора всей информации члены Казенной палаты выбирали выгоднейшее из предложений, где были указаны низжайшие цены, ближайшие сроки, качество и прочее. Эти условия (кондиции) объявлялись на общем собрании поставщиков или их поверенных. Общий торг давался три раза, и контракт подписывался с самым уступчивым конкурсантом, у которого были в порядке документы или лежал необходимый залог. В случае равенства «кондиций» нескольких участников преимущество было у местного участника торгов.

Казенная палата не выдавала, как раньше, предоплаты или задатка, и вся ответственность за соблюдение условий договора лежала на подрядчике⁸⁶.

Таким образом, развитие получил принцип открытости размещения госзаказа – был принят четкий порядок извещения объявлений о торгах, обеспечено большее равенство участников (раздельное выслушивание предложений), предусмотрен ряд мер по обеспечению ответственности, вплоть до суда. Под эффективностью, как и ранее, понималась минимальная цена подряда⁸⁷.

Несмотря на то, что «Учреждения о губерниях» был передовым нормативным правовым актом своего времени, с учетом происходящих изменений в стране, и оно нуждалось в изменении, корректировались и иные положения по госторгам. Таким образом, можно говорить о том, что вопросы госзаказа, его исполнения были на особом контроле государства. Однако, даже на самом высоком уровне порой складывалось противоречивое представление о регламентации данной сферы.

В целях борьбы с коррупцией и злоупотреблениями, был издан нормативный правовой акт, включивший по—настоящему революционные нормы рассматриваемого периода – Сенат-

⁸⁶ Градовский А. Д. Начала русского государственного права. Тома I—III. С. Петербург, типография М. Стасюлевича, 1875 г. (том I), 1876 г. (том II), 1883 г. (том III). URL: <http://base.garant.ru/3988988/50/> (дата обращения: 14.12.2011).

⁸⁷ Анощенко Е. Н. Из истории проведения подрядных торгов. Киев: «Пирамида», 1994. С. 35.

ский указ от 21 января 1793 г. «О неупотреблении выражений темных и двусмысленных в контрактах, заключаемых в Казенных Палатах с откупщиками и подрядчиками»⁸⁸.

В последующем известен факт, когда руководство страны в целях борьбы с коррупцией и злоупотреблениями в сфере размещения госзаказа имело неоднозначную позицию и для ее выработки были приняты прямо противоположные документы.

1793 г. ознаменовался также выходом высочайшего манифеста от 2 сентября «О разных дарованных народам милостях»⁸⁹. Этим актом многие заключенные обрели свободу или смягченные формы наказания. Упоминались и подрядчики—недоимщики. Предлагалось освободить подсудимых по делам казенным или уголовным, если эти дела длились более 10 лет и еще не были закончены, простить недоимки потомкам умерших поставщиков, освободить заключенных, отсидевших более 5 лет и действительно неспособных заплатить казенную недоплату⁹⁰. Но тем, же числом датирован другой именной Высочайший указ на имя Генерал—прокурора графа Самойлова. Как ни странно, но им отменили перечисленные выше пункты, объяснив это так: неплатежи происходят умышленно, «а ныне по откупам, подрядам и поставкам состоят в недоимке большие взыскания»⁹¹.

Важно отметить об ответственности исполнителя госзаказа, которая порой была несоизмерима с нанесенным ущербом. Так, при недоказанной случайности срыва поставки или ее сроков виновник (или его родственники) попадал в кабальную зависимость или высылался в Сибирь. Нередко, когда происходил срыв уже отданной поставки, казна принималась за заготовку продуктов сама. При этом на разъезды чиновников и служащих, на перевозку закупленного, на жалованье и содержание привлеченных посторонних ладей расходовались дополнительные деньги. Все эти растраты записывались на счет неисправного подрядчика, который принуждался к оплате их из собственного кармана⁹².

Манифест 1793 г. был подтвержден в 1801 г., когда была объявлена амнистия по поводу восшествия на престол Александра I, в соответствии с которой многие подрядчики—недоимщики обрели свободу или смягченные формы наказания.

При всем множестве установленных правил размещения госзаказов, их исполнении нередко возникали вопросы по их реализации, в связи с этим государство предпринимало действия и по разъяснению существующих правил госзакупок.

В сентябре 1800 г. император Павел I издал указ, разъясняющий различия между подрядами и поставками. Указанный документ должен был помочь организаторам торгов готовить необходимые документы и устранять возникающие разночтения. В частности, указом было постановлено почитать за подрядческие дела, где по невозможности купить наличное, делаются условия с торговщиком о поставке по срокам и потому, основываясь на представленных залогах, выдаются вперед деньги, словом, делаются доверия, яко действительному подрядчику; покупка же наличного, хотя бы применяясь надобностям и удобствам, поставка, разделяясь по срокам, не может быть почитаема подрядом; таковые покупки Комиссариатскими и Провиантскими регулами допущены на неограниченную сумму⁹³.

⁸⁸ ПСЗ РИ—1. Т. XXIII. №17095. URL: http://www.nlr.ru/e—res/law_r/content.html.

⁸⁹ ПСЗ РИ—1. Т. XXIII. №17149. URL: http://www.nlr.ru/e—res/law_r/content.html.

⁹⁰ URL: <http://dgs.mos.ru/d3236m325.html>.

⁹¹ История торгов в России. URL: <http://torgi.nvn.ru/history/>.

⁹² История торгов в России. URL: http://www.mari—tender.ru/article.php?id_article=1133&tpl=46.

⁹³ Малочко В. Международный прокьюремент. М., 2003. 458 с.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.