



УДК 347(470)
ББК 67.404.213.41(2Рос)

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК: ОТ РУССКОЙ ПРАВДЫ К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ «О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД»

Иоланта Видмантовна Балтутите

Кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского и международного частного права, Волгоградский государственный университет, базовая кафедра ЮНЦ РАН
u938om@yandex.ru, gimchr@volsu.ru
просп. Университетский, 100, 400062 г. Волгоград, Российская Федерация

Аннотация. Статья посвящена вопросам развития законодательства в сфере заключения контрактов на выполнение подрядных работ для государственных и муниципальных нужд. Автором определяется этап развития отношений, на котором возникло юридическое оформление заключения контрактов на выполнение государственных и муниципальных нужд. Вопреки мнению большинства ученых, полагающих, что наиболее ранним сохранившимся историческим документом, который описывал область государственных закупок, выступает Указ царя Алексея Михайловича от 7 июля 1654 г., где речь шла о подрядных ценах на доставку в г. Смоленск сухарей и муки, автор доказывает, что институт государственных закупок в России берет свое начало не во время существования социалистического строя, а еще во времена Русской Правды.

Ключевые слова: контрактная система, заказчик, государственные и муниципальные закупки, способы размещения государственного заказа, торги.

Рассматривая нормы различных исторических эпох, можно констатировать, что имеется связь между действующим в настоящее время законодательством и историческим опытом в сфере правового регулирования государственных закупок. Поэтому представляется актуальным исследование развития истории государственных закупок и определение возможности применения исторического опыта на современном этапе.

Единого мнения о времени происхождения сделок для обеспечения государственных нужд нет. Большая часть авторов полагает, что момент зарождения указанных отношений следует искать в периоде правления царя Алексея Михайловича.

Однако потребности в правовом регулировании Российского государства появились на более ранних этапах его развития. Следует упомянуть такой документ, как Русская Правда, первый дошедший до нас русский писанный памятник обычного права. Это был беспрецедентный акт унификации правового пространства Русского государства посредством создания единообразного правового регулирования жизнедеятельности его отдельных территорий в различных областях [4, с. 3].

Уже в краткой редакции Русской Правды содержится «Урок мостникам», где регулируется договор подряда на ремонт или сооружение моста. Исследователи считают, что данные положения имели в виду не одни лишь

мосты, но и городские мостовые. Так, например, в Новгороде археологи обнаружили множество деревянных мостовых. В Русской Правде упоминается о найме рабочих – «мостников» для строительства или ремонта мостов в XII–XIII веках. Возникает категория «наймитов», при этом закон ограничивает их от прочих групп зависимого населения, а их отношения с наймодателем оговариваются в специальном договоре. Наймит имел право расторгнуть договор, но с возмещением убытков. В статье 43 Краткой редакции Русской Правды содержится следующее: «А вот устав мостникам: если замостят мост, то брать за работу ногату, а от каждого устоя моста по ногате; если же ветхий мост починить несколькими дочками, 3-мя, 4-мя или 5-ю, то также». Статьи 96, 97 Пространной редакции Русской Правды указывают на четкое фиксирование обязательств в случае, когда государство нанимает на работу мостников. Так, например, ст. 97 гласит: «А вот подати строителю мостов: при построении моста взимать ему по ногате за (каждые) 10 локтей (моста); если починит старый мост, то взять ему за каждый пролет по куне, сколько бы пролетов ни починил; а строителю моста (следует) ездить с отроком на двух конях; (которым давать) 4 локна овса в неделю, а кормить (его) досьта» [7].

Следует согласиться с мнением А.В. Атамась, который также считает, что институт государственных закупок зародился задолго до XVIII в., поскольку с середины VIII в. до разработки Соборного уложения в 1649 г. указанный институт был составной частью личного найма, условия о котором содержались еще в Русской Правде [8, с. 2].

Кроме того, как отмечает В.И. Кузнецов, необходимо обратить внимание на содержащиеся в исторических документах упоминания о так называемых заказниках – дружинниках, которые не только распоряжались в соответствии с полученными от князя полномочиями княжьиим имуществом, но и могли заключать договоры от имени казны. Первым свидетельством об их существовании является запись в списке с Переяславской летописи (1346 г.) под 6504 (996 г.) годом [5, с. 24].

Следующим историческим документом, который описывал сферу государственных

закупок, выступает Указ царя Алексея Михайловича от 7 июля 1654 г., где речь шла о подрядных ценах на доставку в г. Смоленск сухарей и муки. «Государь указал послать свои Государевы грамоты к Москве к Боярам и в городех Государев указ всяким людем сказать, которые люди похотят уговориться везти под Смоленск сухари и муку ржаную, и они б с теми людьми уговаривались; а давали им за муку за четверть по сороку и по сороку по пяти алтын и по полуторы рубли, а то им велено сказывать, что у них с того подрядного хлеба пошлин нигде не возьмут». Необходимо отметить, что в приведенной ситуации еще нельзя говорить о конкурсе как таковом, однако можно отметить зарождение его основных пунктов – публичного заказа, поиска исполнителей, условий [12, с. 39].

Очередным этапом развития института государственных закупок является правление Петра I. В тексте Указа Петра I от 1711 г. можно проследить основные принципы размещения государственного заказа, которые можно наблюдать в сфере государственных закупок и сегодня: открытость, публичность, способ размещения заказа, аналогичный современному проведению запроса котировок.

В период петровских реформ появились многие институты в области государственных закупок. Так, Акт 1702 г. установил порядок сдачи-приемки товаров, ввел систему учета государственных закупок, положил начало применению ответственности за ненадлежащее исполнение государственного заказа, способствовал появлению аналога современного перечня недобросовестных поставщиков.

В данный период был выпущен ряд актов, которые регламентировали процедуру осуществления закупок.

В их числе можно упомянуть Инструкцию генерал-кригс-комиссару 1719 года. Согласно данному документу заказчик наделялся правом (причем рекомендательным) осуществлять закупку у местного поставщика. В 1721 г. был принят указ о борьбе с ценовым подлогом и коррупцией в сфере подрядов и поставок. Также в 1721 г. был издан Регламент Адмиралтейства и верфи, где содержится специальная глава о порядке взаимодействия с подрядчиками, в которой сотрудникам Адмиралтейства запрещалось вступать в торги.

Императрица Анна Иоанновна в 1732 г. утвердила новый Регламент Коммерц-коллегии, который регламентировал процедуру публикации сведений о торгах, рассмотрения полученных и определения наиболее оптимальных предложений [12, с. 27].

Далее следует упомянуть о Регуле провиантского правления, созданном в правление Елизаветы Петровны в 1758 году. Данный документ основывался на нормах осуществления закупок у производителей, утверждении сроков объявления торгов в интересах казны и информативных требованиях к претендентам, необходимых для получения подряда. В Уставе о провианте для продовольствия войск 1802 г. впервые вводился термин «справочная цена», а Указ 1815 г. рекомендовал разделять особо крупные подряды на части.

В рамках данного исторического экскурса ко временам зарождения и развития института заключения контракта для государственных и муниципальных нужд можно сделать вывод о том, что в XVII столетии в России началось историческое формирование института, который в наши дни определяется как право разделения, дробления крупных заказов и сохраняет свою актуальность. Следовательно, можно с высокой долей уверенности говорить о том, что нормативное становление и поступательное развитие института государственного подряда, существующие в настоящее время, с успехом применялись свыше трех столетий назад.

Распоряжением 1818 г. «О мерах к отвращению промедлений и платежа поставщикам по заключенным с ними в казенных местах подрядам» была введена ответственность заказчика за факты неисполнения принятых на себя обязательств, а именно оплаты подрядов.

В 1830 г. был принят «Лист для торга». Согласно данному документу земства наделялись правом на проведение торгов по отдельным земским повинностям. Также в «Листе для торга» закреплялись базовые принципы производства государственных закупок [5, с. 28].

В 1860 и 1866 гг. были выпущены указы, которые ограничивали закупки иностранных товаров (Российская империя в то время проводила политику протекционизма).

В Положении о подрядах и поставках 1900 г. устанавливались три способа проведения торгов:

- 1) изустные торги (их можно считать аналогом современного аукциона);
- 2) торги при помощи запечатанных объявлений;
- 3) смешанные торги.

После укрепления советской власти в России 30 сентября 1921 г. Рабкрин разработал Положение о поставках и подрядах. 27 июля 1923 г. было издано новое Положение о государственных подрядах. Данным Положением устанавливался порядок авансирования поставщиков и подрядчиков, оговаривались особые, улучшенные условия авансирования для государственных предприятий и учреждений. В Положении содержался отдельный раздел, регламентирующий обеспечение исполнения договора со стороны подрядчика.

Очередное Положение о государственных подрядах 1927 г. установило новый порядок авансирования поставщиков и подрядчиков, а также продемонстрировало гораздо более либеральное регулирование, основанное на особых, улучшенных условиях авансирования для государственных предприятий и учреждений. В период торжества пролетариата, крушения рыночных отношений при помощи изгнания из страны частного капитала, трансформации крестьянского хозяйства, последовательной централизации и концентрации основных производственных средств в руках государства неминуемо должны были возникнуть и изменения в изучаемом институте. В советскую эпоху хоть и принимались нормативные правовые акты, которые регулировали отношения в сфере государственного заказа, их субъектами становилось государство либо государственные организации и предприятия. Государственный заказ стал просто плановым заданием, которое спускалось предприятиям.

Указ Президента РФ «О мерах по формированию федеральной контрактной системы» от 7 августа 1992 г. № 826 [8] и изданное в соответствии с ним Постановление Правительства РФ «О Реализации Указа Президента РФ “О мерах по формированию Федеральной контрактной системы”» от 10 августа 1992 г. № 565 [6] можно считать первыми нор-

мативными правовыми актами, которые регламентировали процедуру производства государственных закупок в посткоммунистической России.

Как указано в аннотации к Закону РФ «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» от 28 мая 1992 г., им устанавливаются общие правовые и экономические принципы и положения формирования, размещения и исполнения на контрактной основе заказов на закупку и поставку продукции для государственных нужд [3].

Постановлением Правительства РФ «О реализации Указа Президента РФ “О мерах по формированию федеральной контрактной системы”» от 10 августа 1992 г. № 565 была регламентирована процедура производства закупок.

Впервые в современной России термин «государственный контракт» был употреблен в ныне утратившем силу Законе РФ «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» от 28 мая 1992 г. № 2859-1.

В 1999 г. вступил в силу Федеральный закон № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» [9]. Его преамбула гласила, что закон регулирует отношения, которые возникают в ходе проведения конкурса на размещение заказов для государственных нужд между организатором и участником.

Данный закон предусматривал, что размещение заказов для государственных нужд производится при помощи проведения конкурса. Как указано в письме ФНС России, в ходе подготовки и проведения конкурсов Закон 1999 г. предоставил заказчику гораздо больше возможностей для определения условий (критериев) при выборе участника-победителя, который предлагает максимально выгодные условия поставки товара.

21 июля 2005 г. датирован Федеральный закон № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» [11].

До апреля 2013 г. данный правовой акт выступал основным законодательным актом РФ, который регулировал гражданско-правовые, процедурные вопросы размещения зака-

зов на поставки товаров (выполнение работ, оказание услуг) для государственных и муниципальных нужд.

С января 2014 г. начал действовать Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ [10], в связи с чем вся система госзакупок преобразована в федеральную контрактную систему, которая регулирует процесс определения государственных и муниципальных нужд, его обоснование, планирование, размещение заказа и исполнение контракта.

Таким образом, можно утверждать, что зарождение института государственных закупок произошло в рамках норм обычного права и было нормативно закреплено в Русской Правде в качестве договора личного найма (IX–XII века).

Также мы считаем, что в XVII столетии в России возник институт, сущность которого сегодня определяется в качестве возможности разделения, дробления крупных заказов, что и сейчас достаточно актуально. Следовательно, представляется вполне резонным сделать вывод о том, что нормативное зарождение и поступательное развитие института государственных подрядных работ, функционирующего и в наши дни, с успехом осуществлялись свыше трех столетий назад.

Без учета того, что институт государственных закупок известен на протяжении многих веков, а современный Закон о контрактной системе уже успел претерпеть ряд изменений и дополнений, даже до настоящего времени правоприменительная практика в сфере законодательства в области заключения и исполнения государственных и муниципальных контрактов является противоречивой, ее унификация сопровождается значительными трудностями, не в последнюю очередь вследствие того, что законодательство о государственных закупках находится в постоянном развитии и совершенствовании.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Атамась, А. В. Государственный контракт на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ в Россий-

ской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Атамась Андрей Валерьевич. – М., 2009. – 23 с.

2. Гончаров, Е. История торгов в России / Е. Гончаров // Конкурсные торги. – 1998. – № 8. – С. 39–44.

3. Закон «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» от 28 мая 1992 г. № 2859-1 // Российская газета. – 1992. – 30 июня (№ 148).

4. Иншакова, А. О. Обращение главного редактора / А. О. Иншакова // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5, Юриспруденция. – 2015. – № 2 (27). – С. 3–4.

5. Кузнецов, В. И. Правовое регулирование института государственного заказа : дис. ... канд. юрид. наук / Кузнецов Владимир Иванович. – М., 2005. – 188 с.

6. Постановление Правительства РФ «О реализации Указа Президента Российской Федерации “О мерах по формированию Федеральной контрактной системы”» от 10 августа 1992 г. № 565 : (ред. от 04.09.1995) // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1992. – № 6. – Ст. 387.

7. Русская Правда в краткой редакции. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: http://www.his95.narod.ru/rus_pr2.htm. – Загл. с экрана.

8. Указ Президента РФ «О мерах по формированию федеральной контрактной системы» от 7 августа 1992 г. № 826 // Российская газета. – 1992. – 14 авг. (№ 182).

9. Федеральный закон «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 19. – Ст. 2302.

10. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1652.

11. Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 30 (ч. 1). – Ст. 3105.

12. Яруллин, С. М. История возникновения и развития государственного заказа в России / С. М. Яруллин // История государства и права. – 2010. – № 20. – С. 26–29.

REFERENCES

1. Atamas A.V. *Gosudarstvennyy kontrakt na vypolnenie nauchno-issledovatel'skikh, opytno-konstruktor'skikh i tekhnologicheskikh rabot v Rossiyskoy Federatsii: avtoref. dis. ... kand. yurid.*

nauk [State Contract for the Performance of R&D, Design and Experimental, and Technological Works in the Russian Federation. Cand. jurid. sci. abs. diss.]. Moscow, 2009. 23 p.

2. Goncharov E. *Istoriya torgov v Rossii* [History of Bargains in Russia]. *Konkursnye torgi*, 1998, no. 8, pp. 39–44.

3. Zakon “O postavkakh produktsii i tovarov dlya gosudarstvennykh nuzhd” ot 28 maya 1992 № 2859-1 [The Law “On Supply of Products and Goods for State Needs” of May 28, 1992 no. 2859-1]. *Rossiyskaya gazeta*, 1992, June 30 (no. 148).

4. Inshakova A.O. *Obrashchenie glavnogo redaktora* [Chief Editor’s Foreword]. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 5, Yurisprudentsiya* [Science Journal of Volgograd State University. Jurisprudence], 2015, no. 2 (27), pp. 3–4.

5. Kuznetsov V.I. *Pravovoe regulirovanie instituta gosudarstvennogo zakaza: dis. ... kand. yurid. nauk* [Legal Regulation of the State Order of the Institute. Cand. jurid. sci. diss.]. Moscow, 2005. 188 p.

6. Postanovlenie Pravitelstva RF “O realizatsii Ukaza Prezidenta Rossiyskoy Federatsii “O merakh po formirovaniyu Federalnoy kontraktnoy sistemy” ot 10 avgusta 1992 № 565 (red. ot 04.09.1995) [Resolution of the Government of the Russian Federation “On the Implementation of the Decree of the President of the Russian Federation ‘On Measures for the Formation of the Federal Contract System’” of August 10, 1992 no. 565 (ed. of September 4, 1995)]. *Sobranie aktov Prezidenta i Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii*, 1992, no. 6, art. 387.

7. *Russkaya Pravda v kratkoy redaktsii* [Russkaya Pravda in Brief Edition]. Available at: http://his95.narod.ru/rus_pr2.htm.

8. Ukaz Prezidenta RF “O merakh po formirovaniyu federalnoy kontraktnoy sistemy” ot 7 avgusta 1992 № 826 [Presidential Decree “On Measures for the Formation of the Federal Contract System” of August 7, 1992 no. 826]. *Rossiyskaya gazeta*, 1992, Aug. 14 (no. 182).

9. Federalnyy zakon “O konkursakh na razmeshchenie zakazov na postavki tovarov, vypolnenie rabot, okazanie uslug dlya gosudarstvennykh nuzhd” ot 6 maya 1999 № 97-FZ [The Federal Law “On Competitions on Placing Orders for Goods, Works and Services for State Needs” of May 6, 1999 no. 97-FL]. *Sobranie zakonodatelstva RF*, 1999, no. 19, art. 2302.

10. Federalnyy zakon “O kontraktnoy sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipalnykh nuzhd” ot 5 aprelya 2013 № 44-FZ [Federal Law “On Contract System in the Procurement of Goods, Works and Services for State and Municipal Needs” of April 5, 2013 no. 44-FL]. *Sobranie zakonodatelstva RF*, 2013, no. 14, art. 1652.

11. Federalnyy zakon “O razmeshchenii zakazov na postavki tovarov, vypolnenie rabot, okazanie uslug

dlya gosudarstvennykh i munitsipalnykh nuzhd” ot 21 iyulya 2005 no. 94-FZ [The Federal law “On Placing Orders for Goods, Works and Services for State and Municipal Needs” of July 21, 2005 no. 94-FL]. *Sobranie zakonodatelstva RF*, 2005, no. 30 (part 1), art. 3105.

12. Yarullin S.M. Istoriya vozniknoveniya i razvitiya gosudarstvennogo zakaza v Rossii [The History of the Emergence and Development of the State Order in Russia]. *Istoriya gosudarstva i prava*, 2010, no. 20, pp. 26-29.

**THE INSTITUTE OF PUBLIC PROCUREMENT:
FROM RUSSKAYA PRAVDA TO THE FEDERAL LAW
“ON THE CONTRACT SYSTEM IN PROCUREMENT OF GOODS,
WORKS, SERVICES FOR STATE AND MUNICIPAL NEEDS”**

Iolanta Vidmantovna Baltutite

Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor,
Department of Civil and International Private Law,
Volograd State University,
Base Department of the Southern Scientific Center of the Russian Academy of Sciences
u938om@yandex.ru, gimchp@volsu.ru
Prosp. Universitetsky, 100, 400062 Volgograd, Russian Federation

Abstract. The article is devoted to the development of legislation in the field of concluding contracts for execution of works for state and municipal needs. The author defines the stage of development of relations, on which there was a legal registration of contracts for the performance of the state and municipal needs. Most scientists believe that the earliest surviving historical document, describing the public procurement sphere is the decree of Tsar Alexei Mikhailovich of July 7, 1654 on contract price for delivery of flour and breadcrumbs in Smolensk. However, the author argues that the institution of public procurement in Russia got its start not in the period of the socialist form of government, contrary to the doctrinal opinion of the majority, and has been known since the days of the Russkaya Pravda.

Key words: contract system, customer, state and municipal procurement, tways of placing state orders, auctions.