

УДК 347.44

**ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ СТАНОВЛЕНИЯ
И РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОНТРАКТОВ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Куликова Д.В.

Целью статьи является историко-правовой анализ зарождения, дальнейшего становления и развития института государственного контракта в Российской Федерации. Актуальность исследования обусловлена имеющимися проблемами, негативно влияющими на развитие системы государственных контрактов в современной России. Автором проведено изучение законодательных актов прошлого, которые постепенно эволюционировали в современную систему правового регулирования государственных контрактов. По результатам исследования сделан вывод, что современное правовое регулирование заимствует ряд базовых норм из ранее действовавших правовых актов, отражавших основные положения об организации контрактной системы. В заключение предложена периодизация развития и становления института государственных контрактов.

Ключевые слова: контрактная система, государственный контракт, государственные нужды, правовое регулирование, торги, заказчик.

**HISTORICAL ASPECT OF THE FORMATION AND DEVELOPMENT
OF THE GOVERNMENT CONTRACT SYSTEM
IN THE RUSSIAN FEDERATION**

Kulikova D.V.

The purpose of the paper is a historical and legal analysis of the origin, further formation and development of state contract institution in the Russian Federation. The relevance of the study is due to the existing problems that negatively affect the development of government contracts system in modern Russia. The author conducted a study of legislative acts of the past, which gradually evolved into the modern system of legal regulation of government contracts. In conclusion, modern

legal regulation borrows a number of basic norms from the previous legal acts that reflected the main provisions on the organization of the contract system. In conclusion, the periodization of the development and formation of the institution of public contracts is proposed.

Keywords: contract system, government contract, government needs, legal regulation, tenders, customer.

В настоящее время для удовлетворения нужд государственных и муниципальных органов заключаются государственные контракты. В рамках этих процедур осуществляется самый эффективный способ расходования бюджетных средств. Это является отражением ныне существующей системы рыночных отношений. Использование указанной формы договорных отношений существует в России на протяжении долгого периода времени, что сформировало положительную практику данной деятельности. Законодатель уделяет правовой базе, регламентирующей данный процесс, достаточно пристальное внимание, о чем свидетельствуют изменения в нормативных правовых актах. Тем не менее, говорить о совершенстве порядка заключения, реализации и применения государственного контракта не приходится.

Совершенно справедливо в своем исследовании выделяет ряд актуальных проблем Д.Л. Шаповалова [10, с. 2508]. В своей сущности они сводятся к следующему:

1. Обеспечение равного участия субъектов малого и среднего предпринимательства в сфере осуществления закупок.
2. Наличие коррупциогенных факторов при осуществлении закупки товаров, работ и услуг.
3. Монополизация отдельных сфер экономики и невозможность осуществления поставок субъектами малого предпринимательства и т.д.

Перечисленное требует своего теоретического и практического осмысления. Необходимо выработать научно обоснованные пути решения, что в дальнейшем только лишь позитивно повлияет на взаимодействие государства,

муниципалитета с субъектами бизнес структур всех уровней, а также, производствами.

В этой связи важно рассмотрение эволюции государственного контракта в России.

Появление прообраза ныне действующих государственных контрактов приходится на XVII в., период правления царя Алексея Михайловича. Однако некоторые исследователи придерживаются мнения, что размещение заказов на удовлетворение государственных нужд находит свое отражение уже в документах XIII в., например, в Переяславской летописи 1346 г. [2, с. 10].

Зарождению изучаемого института послужило издание царского указа от 1654 г. «О подрядной цене на доставку в Смоленск муки и сухарей». Наименование данного правового акта достаточно ярко отражает его предназначение. Согласно указу высшие чины выступили с предложением к купцам, ремесленникам и иным субъектам заключить договор на поставку и перевозку сухарей для удовлетворения государственных нужд. Проще говоря, причиной необходимости организации такого взаимодействия выступила нужда государства в определенных товарах, услугах и работах. Примечательно, что удовлетворение потребностей предусматривалось за счет предпринимателей.

Анализ норм вышеуказанного источника права позволяет утверждать, что в нем также отражались признаки публичных закупок, а именно: поиск исполнителей, заказ публичного характера, условия получения заказа.

Перечисленные признаки свойственны и для процесса заключения государственных контрактов в наши дни.

Дальнейшее развитие государственных контрактов в системе договорных отношений государства произошло в результате многоаспектных реформ Петра I. Именно период его правления были сформированы принципы, в соответствии с которым происходит организация мероприятий по удовлетворению нужд органов власти. Принципы открытости, гласности, публичности государственных закупок были закреплены на официальном уровне в указе Петра I от 1714 г. «О публикации указов о подрядах и продажах». Данный акт

предусматривал обязательное публичное объявление «на удобных местах с барабанным боем» через магистраты о всех подрядах, их участниках и ценах [1, с. 27]. В том числе, как устанавливает В.С. Люпаев, предпринятая законодательная инициатива образовала зарождение антикоррупционного противодействия в указанной сфере [5, с. 23]. Сфера государственных закупок находилась во внимании специальных органов власти, отвечавших за правопорядок и безопасность. Реформы Петра Великого потребовали включения розыскных действий, направленных в первую очередь на охрану государства. Эту эпоху можно охарактеризовать как период, когда сыскная деятельность подвергалась законодательному регулированию. Об этом свидетельствуют директивы императора об усилении тайной политической полиции, учреждение тайной сыскальной полиции, формирование поисковых команд и учреждение фискальной службы для борьбы с хищениями денежных средств [4]. То есть прослеживается некая системность законодательства, которая проявляется и в наше время.

Сроки проведения закупок и этапов их принятия были закреплены Адмиралтейским регламентом 1722 г. Данный акт оказал значительное влияние на последующее формирование закупочного процесса, так как в нем были отражены базовые положения, регламентирующие порядок проведения мероприятий по поиску потенциальной стороны контракта, выбора наиболее выгодного подрядчика.

При Петре I был создан специальный орган государственной власти, решавший вопросы удовлетворения государственных нужд – Канцелярия подрядных дел, в период правления Анны Иоанновны появилась Коммерц-коллегия. Именно во времена Коммерц-коллегии был введен реестр государственных должников, так как они не имели права выступать стороной контракта на предоставление услуг и товаров.

В развитии института государственного контракта было важно учитывать социальную составляющую, что нашло отражение в положениях «Учреждения о губерниях» 1775 года, согласно которым, закупки для нужд проводились

преимущественно у местных производителей. Так было организовано взаимовыгодное сотрудничество между государством и населением. Это стало вполне прогрессивной законодательной мерой, которую возможно перенять и в действующие нормативные правовые акты.

Представленные выше примеры содержали в себе нормы материального права. Возникла необходимость урегулирования различных споров по результатам заключенных контрактов, так как поставки не всегда осуществлялись в установленные сроки или товар мог быть ненадлежащего качества.

Социально-экономические и политические факторы эпохи Великих реформ повлияли и на проведение Судебной реформы 1864 г., в результате которой был разработан и принят Устав гражданского судопроизводства, который содержал в себе норму, закрепленную в ст. 1180, определявшую порядок предъявления жалоб на проведенные торги, что должно было осуществляться в 7-дневный срок. На период рассмотрения жалобы результаты торгов замораживались до момента принятия решения судом.

После бурного процесса государственных реформ и промышленного роста второй половины XIX в. был опубликован первый кодифицированный закон о закупочной деятельности – Положения о казенных подрядах и поставках 1900 г. Этот нормативный документ различал договоры подряда и поставки товаров и ввел три процедуры определения поставщиков (подрядчиков): изустные торги (аукцион по предложению наименьшей цены), торги посредством запечатанных объявлений, смешанные торги [3, с. 218].

После Октябрьской революции ранее принятые правовые акты утратили свою силу. На смену им были приняты: Положение о государственных подрядах и поставках 1921, 1923 и 1927 гг. и декреты Совета Народных комиссаров, затрагивавшие вопросы контрактации сельскохозяйственной и иной продукции. Однако государственные контракты в период с 1930 по 1990 гг. утратили свою прежнюю форму и приняли другое содержание. Под ними стали пониматься

прямые отношения государства с предприятиями, что было обусловлено советской моделью государственно-общественных отношений.

После распада СССР начала формироваться новая практика государственных контрактов. Важной отправной точкой стало принятие Федерального закона от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», который установил общие правовые и экономические принципы, порядок формирования и исполнения на контрактной основе заказов на закупку и поставку товаров, работ, услуг для федеральных государственных нужд организациями независимо от форм собственности. Также этим законом были установлены основы обеспечения охраны продукции, поставляемой по государственному контракту, объектов, предназначенных для добычи, переработки, транспортирования, хранения такой продукции, иного необходимого для выполнения государственных контрактов имущества.

В.В. Мельников установил, что разработанный закон неадекватно отражал характеристики рынка, на котором преобладал, в первую очередь, покупатель, а не продавец. В связи с этим наблюдалась эскалация чрезмерной конкуренции между поставщиками. Кроме того, данный закон не охватывал закупочную деятельность на всех уровнях бюджетной системы, что было сопряжено с различными трудностями при его реализации, включая неоднозначную структуру закупок, зависимость от бартерных сделок, кризис неплатежей и непредсказуемость финансирования [6, с. 21-22]. Тем не менее, следует отметить важность закона в установлении обязательных стандартов качества поставляемой продукции. Субъектам Российской Федерации было рекомендовано реализовать положения закона с расчетом на то, что они впоследствии примут соответствующие законы и нормативные акты на своих уровнях.

В настоящее время в России сформировано законодательство, обладающее системностью. Базовым в сфере государственных контрактов является Федеральный закон от 5 апреля 2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе

в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [8]. Данный закон регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг; обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок в части, касающейся: планирования закупок товаров, работ, услуг; определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей); заключения предусмотренных данным законом контрактов; особенностей исполнения контрактов; мониторинга закупок товаров, работ, услуг; аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг; контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Для предупреждения коррупционных факторов при заключении контрактов вносятся соответствующие изменения в законодательство, а противоправные деяния в этой сфере признаются преступлениями. Например, в 2022 г. в Уголовный кодекс Российской Федерации было добавлено новое преступление с административной преюдицией, закрепленное в ст. 201.2 «Нарушение условий государственного контракта по государственному оборонному заказу либо условий договора, заключенного в целях выполнения государственного оборонного заказа» [9].

В данной сфере формируется и региональное законодательство. Ярким примером является столица, где принято Постановление Правительства Москвы от 25 июля 2018 г. № 802-ПП «О Единой автоматизированной информационной системе торгов города Москвы» [7]. Данная система реализуется в целях обеспечения автоматизации деятельности участников закупок товаров, работ, услуг, а также учета сведений о заключаемых автономными некоммерческими организациями в рамках осуществления закупок договорах, источником

финансового обеспечения которых являются средства, предоставленные из бюджета города Москвы.

Сегодня в России правовая база, регулирующая механизм государственных контрактов, сформирована на должном уровне, в ней содержатся положения, которые находили свое отражение в нормативных документах прошлого. Нормы о государственном контракте закрепляются как в федеральном, так и региональном законодательстве.

Таким образом, выделив основные вехи становления контрактной системы, представляется возможным предложить следующую периодизацию ее развития:

1. 1654 г. – начало XVIII в. – нормативное закрепление прообраза ныне существующей системы государственных контрактов. Заключение первых сделок между государством и купцами, направленных на удовлетворение государственных нужд.

2. 1714-1917 гг. – в ходе реформаторской деятельности Петра I принят ряд значимых указов, которые сформировали общие положения осуществления государственных закупок. В частности, были определены принципы открытости и публичности, сроки заключения сделок и их исполнения, а также, возможность обжаловать результаты торгов. Созданы первые государственные органы для удовлетворения государственных нужд. Вместе тем появился реестр недобросовестных поставщиков. Государственные контракты получили социальную направленность с приоритетом их заключения с местными производителями и поставщиками.

3. 1917-1930 гг. – революционные события, повлекшие распад Российской империи и приход к власти большевиков с иным видением организационно-правового состояния государства привели к тому, что государственные контракты утратили прежнее значение.

4. 1930-1990 гг. – отсутствие применения государственных контрактов в традиционных формах. Для данного периода характерны прямые отношения государства с предприятиями.

5. 1990 г. – по настоящее время. В постсоветской России институт государственных закупок был возрожден. Началось формирование законодательной базы, регулирующей порядок проведения торгов, сделок их оспаривания и других, не менее значимых моментов. Сущность и содержание государственных контрактов практически аналогично тем его характеристикам, которые были в дореволюционный период. Разрабатывается и принимается специальное федеральное законодательство. Базовым стал Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Проведенный историко-правовой анализ позволил сформировать предложение по совершенствованию действующей системы государственных закупок. Считаем, что необходимо на законодательном уровне добавить нормы о том, что проведение закупок для нужд государства и муниципалитета преимущественно должны осуществляться у местных производителей. Это особенно актуально в условиях федеративного устройства государства.

Список литературы:

1. Биюшкина Н.И., Белинская М.П. Организационно-правовое регулирование системы казенных подрядов в Российской империи: проблемы определения, периодизации и классификации // История государства и права. 2016. № 24. С. 26-30.
2. Гончаров Е. История торгов в России // Конкурсные торги. 1998. № 8. С. 10-20.
3. Иванов А.А. Эволюция государственной контрактной системы в России // Ростовский научный журнал. 2017. № 4. С. 215-240.
4. Куклин Д.В. Исторический аспект становления и развития оперативно-розыскной деятельности в России: задачи, основания и средства [Электронный ресурс] // *Studia Humanitatis*. 2023. № 4. URL: <https://st-hum.ru/node/1269> (дата обращения: 14.09.2024).

5. Люпаев В.С. Возникновение и развитие уголовно-правовых мер противодействия коррупционным преступлениям в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд в дореволюционной России // *Юридическая наука*. 2021. № 6. С. 22-26.

6. Мельников В.В. Эволюция механизма открытого конкурса при государственных закупках в постсоветской России // *Вопросы регулирования экономики*. 2015. № 2. С. 19-25.

7. О Единой автоматизированной информационной системе торгов города Москвы: Постановление Правительства Москвы от 25.07.2018 № 802-ПП (в ред. от 07.11.2023) // Электронный фонд нормативно-технической и нормативно-правовой информации Консорциума «Кодекс» [сайт]. 2024. URL: <https://goo.su/tD6VTmG> (дата обращения: 14.09.2024).

8. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (в ред. от 08.08.2024) // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2013. №14. Ст.1652.

9. Уголовный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ (в ред. от 08.08.2024) // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1996. №25. Ст.2954.

10. Шаповалова Д.Л. История возникновения, становления и развития контрактной системы. Понятие и основные аспекты контрактной системы в России // *Научный аспект*. 2024. №4. С. 2506-2511.

Сведения об авторе:

Куликова Дарья Владимировна – магистрант Рязанского государственного университета имени С.А. Есенина (Рязань, Россия).

Data about the author:

Kulikova Daria Vladimirovna – master's degree student of Ryazan State University named after S.A. Yesenin (Ryazan, Russia).

E-mail: dashahappywomen@yandex.ru.