

## Правовое регулирование подрядов и поставок для казенных нужд в эпоху Александра II

Ермаков Ф.С.,

аспирант кафедры государственного права  
Санкт-Петербургского государственного университета  
аэрокосмического приборостроения,  
ведущий юрисконсульт контрактной службы  
Российской национальной библиотеки  
E-mail: federm@rambler.ru

*Аннотация.* В статье исследуется развитие правового регулирования осуществления государственных закупок в период Великих реформ. Цель работы — проанализировать эффективность, прозрачность, конкурентность подрядов и поставок для казенных нужд, выявить их влияние на развитие экономических отношений. В статье рассматривается взаимосвязь коррупции и государственных закупок, связь коррупции с пробелами в правовом регулировании.  
*Ключевые слова:* государственные закупки, правовое регулирование, реформы, торги, коррупция.

История развития правового регулирования государственных закупок — это история борьбы с коррупцией, борьбы за повышение прозрачности и эффективности закупок путем развития добросовестной конкуренции. В своем ежегодном послании к Федеральному Собранию Президент РФ В.В. Путин, обращая внимание парламентариев на важность принятия закона о контрактной системе, прямо увязал вопрос реформы государственных закупок и борьбы с коррупцией: «Настоящей “питательной зоной” для коррупции стали государственные закупки. Прошу парламент ускорить принятие закона о федеральной контрактной системе. Причем важнейшее значение имеет аудит эффективности и целесообразности бюджетных расходов, закупок государства и госкомпаний, а также публичная отчетность о ходе и результатах исполнения государственных контрактов»<sup>1</sup>.

Создание устойчивых правовых барьеров против коррупции было первоочередной задачей законодателя на протяжении практически всей истории правового регулирования государственных закупок. Единственным исключением из данного правила был период осуществления закупок в послереформенный период, а именно в 60–80-е гг. XIX в., в эпоху царствования императора Александра II. Осмысление данного этапа правового регулирования государственных закупок важно для понимания условий создания эффективных государственных и правовых институтов и их устойчивости в кризисных ситуациях.

Прежде чем приступить к исследованию заявленной темы, отметим, что изучение законодательства о закупках времен Александра II наталкивается на ряд серьезных проблем: — измене-

ния, происходившие в законодательстве, сложно отслеживать из-за отсутствия единого законодательства, регулирующего отношения в области закупок, и наличия множества источников. В силу сложности работы с источниковедческим материалом, многие авторы подчеркнуто не критично и даже с одобрением относились к системе государственных закупок, сформировавшейся в период правления Александра II и просуществовавшей до начала XX в. К примеру, О.В. Жердев утверждал, что основной целью законодательства о казенных подрядах и поставках была защита государственных интересов в гражданско-правовых, по сути дела, отношениях<sup>2</sup>. Этот вывод, безусловно, сделан под влиянием не критического осмысления работ правоведов того времени и не учитывает труды историков, в частности Зайончковского, подвергавших критике экономическую политику правительства в 60–80-х гг. XIX в. В данной статье мы используем как юридические, так и исторические методы исследования, что позволит объективно изучить систему государственных закупок в обозначенный исторический период.

Система нормативно-правового регулирования государственных закупок в XIX в. строилась на большом количестве актов, изданных в разные годы. К.П. Победоносцев приводит следующую систему актов, регулирующих подряды и поставки для государственных нужд: Устав и Регламент Камер-Коллегии, Адмиралтейств Регламент, инструкция Генерал Криг-Коммисару (1719–1723–1731 гг.), Регулы Провиантского Правления 1758 г., Регламент Адмиралтейской Коллегии 1765 г., Указ о подрядах 1784 г. и о залогах 1790 г., Устав 1802 г. о провианте<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Послание В.В. Путина Федеральному Собранию от 12.12.2012. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/17118>

<sup>2</sup> См.: Жердев О.В. Гражданско-правовое регулирование поставки для государственных нужд по государственному оборонному заказу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006.

<sup>3</sup> См.: Победоносцев К.П. Курс гражданского права. Ч. 1. М.: Статут, 2002. § 53–54.

Основным правовым актом, регламентирующим осуществление государственных закупок в XIX в., было «Положение об обязательствах, заключаемых казною и частными людьми по подрядам и поставкам» 1830 г.<sup>4</sup> Принятию данного документа способствовал экономический рост, бурное развитие общественных отношений, происходившее в годы царствования Николая I. Положение предусматривало проведение торгов с неограниченной и ограниченной конкуренцией. Основным критерием оценки предложения победителя была цена выполнения работ или осуществления поставки. В рамках указанного предложения проводили и некоторое подобие современных конкурсов, где помимо вышеназванных критериев применялись и другие способы определения поставщиков, подрядчиков, исполнителей<sup>5</sup>. Несмотря на усилия лично Николая I, юридическая техника того времени не давала возможности составить положение, учитывающие все нюансы проведения торгов.

Законодательство о закупках не предусматривало в полной мере осуществления конкуренции. Торги на заключение договора проводились публично, с заблаговременным извещением лиц, собирающихся принять участие в торге, для участия в торге необходимо было предоставить паспорта и залог, который составлял треть цены контракта, крестьяне и мещане в качестве залога могли предоставлять поручительство. Торги проводились путем записи в торговый лист, в котором фиксировалась последняя и окончательная цена предложения.

Проблема при проведении торгов на подряды и поставки заключалась, во-первых, в переторжке, то есть в проведении через три дня после окончания торгов дополнительных торгов, на которых могли выставить и более низкую цену, во-вторых, допускалась возможность вышестоящему начальству отказать от заключения договора с победителем на торгах<sup>6</sup>. Начальство отказывало в утверждении результата торгов и заключении контракта в случае несоблюдения процедуры торгов, превышения цены окончательного предложения средних справочных цен по рынку и по своему усмотрению, если найдет, что контракт по каким-либо соображениям не выгоден для казны. Данная норма способствовала распространению коррупции в области осуществления закупок для государственных нужд, что стало особенно критичным в царствование Александра II ввиду появления в стране большого количества крупных капиталистов.

<sup>4</sup> Положение о казенных подрядах и поставках заключаемых казною и частными людьми по подрядам и поставкам // Свод законов Российской империи. 2-е собр. Т. X. 1883. Ст. 99–116 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> См.: Копкова А.П. Историко-правовые аспекты развития института торгов в России // Юриспруденция. 2010. № 17. С. 12.

<sup>6</sup> См.: Положение о казенных подрядах и поставках заключаемых казною и частными людьми по подрядам и поставкам // СПС «КонсультантПлюс».

Д.И. Майер отмечал, что, даже при выполнении всех формальностей, предусмотренных «Положением об обязательствах, заключаемых казною и частными людьми по подрядам и поставкам», нередки случаи причинения казне существенного ущерба: «между торгующимися легко может произойти стачка, особенно в небольших городах или в договорах, касающихся таких предметов, по которым мало конкурентов: в одном случае одни отступаются от торга и оставляют его за кем-либо из своей среды, в другом — другие, так что цена договора остается весьма высокой»<sup>7</sup>. В целом, Майер достаточно критично был настроен к законодательству о закупках, существовавшему во второй половине XIX в., отмечая, что законодательство не содержит норм, препятствующих нанесению имущественного ущерба казне со стороны недобросовестных государственных служащих и подрядчиков.

Подряды и поставки для государственных нужд всегда были связаны со злоупотреблениями чиновников, ими занимающихся. Об этом свидетельствует «Уложение о наказаниях уголовных и исправительных», принятое при Николае I. Указанное уложение содержало следующие виды преступлений, совершаемых в области государственных закупок: вступление должностных лиц в служебные подряды, как самим, так и через своих родственников; вскрытие преждевременно запечатанных объявлений о торгах; допуск к выполнению подрядов лиц, не имеющих право выполнять указанные подряды; прием товаров не надлежащего вида, качества или количества; приписки в приемных квитанциях и фальсификация других документов и другие виды нарушений.

Появление указанных преступлений указывает на систематичность и распространенность их совершения.

Либерализация законодательства, произошедшая в 60-х гг. XIX в., не обошла стороной и подряды и поставки для нужд государства, в этот период был принят закон, разрешавший принимать товар у поставщиков для нужд казны, оставляя его при этом у поставщика, ответственное хранение вещи для казны не препятствовало ее эксплуатации со стороны поставщика, устанавливалось только, что в случае отказа в выдаче указанной вещи по требованию заказчика, такие действия могли расцениваться как хищения<sup>8</sup>. Указанная норма была выгодна для подрядчиков, но не была выгодна для казны. Таким образом, выкупались в казну земли и поместья, лесные угодья и другое имущество. Отсрочка в передаче имущества в казну приводила к необоснованному обогащению лиц, которым данная отсрочка была предоставлена.

<sup>7</sup> Мейер Д.И. Русское гражданское право. М.: Статут, 2001. С. 321.

<sup>8</sup> См.: Веденеев Г.М., Гончаров Е.Ю., Кобзев Г.Н. Конкурсные торги в России: исторический опыт. М.: МЭИ, 2005. С. 36.

В царствование Александра II, несмотря на наличие единого и не отмененного нормативно-правового акта, многие ведомства стали утверждать собственные правила проведения торгов, вводя в оборот понятие торгов с ограниченной конкуренцией. Этот процесс начался в 1871 г. в военных и морских ведомствах, к участию в торгах стали привлекаться крупные, зарекомендовавшие себя промышленники и фабриканты. На железной дороге условия были еще более жесткие, и для участия в торгах необходимо было получить персональное приглашение<sup>9</sup>. Такой подход исследователи объясняют стремлением повысить качество товаров, работ, услуг для государственных нужд. Однако мы испытываем серьезный скепсис в отношении подобных намерений правительства. Достаточно вспомнить громкие скандалы, связанные с концессиями на строительство железных дорог, когда при содействии самого императора, членов царской семьи, высокопоставленных сановников концессии получали предприниматели, имеющие связи с царским двором<sup>10</sup>.

В области осуществления государственных закупок дела обстояли таким же образом. Появление закрытых торгов привело не к повышению качества подрядов и поставок для казенных нужд, а к повышению цены контрактов и росту личного обогащения вовлеченных в них лиц.

Особенность нормативно-правового регулирования государственных закупок того периода кроется в определенной бессистемности и казуистичности. Победоносцев отмечает, что в области военного снабжения образовалась особенная, сложная система государственного заказа, систему которого он в полностью не приводит, указывая, что последним документом, регулирующим военные поставки, было принятое при Александре II положение Военного совета о заготовлениях по военному ведомству, содержащееся в Своде военных постановлений, в книге XVIII<sup>11</sup>.

Бессистемность законодательства губительным образом сказывалась на осуществлении торгов, каждое ведомство стало формировать собственные правила их проведения, повсеместно начала ограничиваться конкуренция, подрящикам стало сложно подстраиваться под разрозненные требования, содержащиеся во множестве нормативно-правовых актов. Однако администрация Александра II не спешила к осуществлению назревшей реформы.

В 1862 г. Государственный совет признал срочную необходимость пересмотра всех правил

в области хозяйственных операций казны. Лишь на следующий год был создан Комитет по изменению законодательства во главе с адмиралом Н.Ф. Метлиным. Комиссия просуществовала до 1879 г., так и не внося ни одного предложения, после чего была расформирована, ее функции перешли к Особой комиссии, которая только в 1884 г., то есть уже после смерти Александра II, смогла сформировать предложения, утонувшие в многочисленных бюрократических согласованиях. Только через 7 лет указанный проект был разослан по министерствам и ведомствам, где чиновники заволокнули его еще больше, к примеру, Министерство юстиции ответило только через 5 лет, а последний отзыв на проект был получен в 1904 г., незадолго до первой русской революции<sup>12</sup>.

Все 40 лет, что готовили новое положение о закупках, крупные государственные заказы распределялись через систему закрытых торгов. Официально это объяснялось необходимостью повысить качество закупаемых товаров и работ при снижении издержек, однако на практике это привело к сращению крупного капитала, высшего чиновничества и царской фамилии. Казенные подряды на строительство торгового флота размещались на иностранных верфях, военные корабли строили приближенные промышленники, оружейные заводы зачастую выпускали бракованную продукцию.

Таким образом, в эпоху правления Александра II произошло правовое дерегулирование отношений, связанных с осуществлением закупок для государственных и муниципальных нужд. Не предпринятые своевременно действия, направленные на формирование унифицированной, единой, системной, прозрачной и эффективной системы государственных закупок, отсутствие полноценной правовой базы привели к росту злоупотреблений в сфере распределения казенных поставок и подрядов.

Злоупотребления при распределении подрядов негативным образом сказывались на снабжении армии, в частности во время русско-турецкой войны 1877–1878 гг. снабжение армии было доверено румынской фирме «Греггер, Горовиц, Коган и Ко», по свидетельству современников, основной причиной послужило то обстоятельство, что глава фирмы Греггер имел тесные дружеские отношения с начальником штаба задунайской армии А.А. Непокойчицким. Осталось большое количество свидетельств о крайне плохом снабжении армии в той войне, что привело к многочисленным жертвам среди личного состава вооруженных сил Российской империи. В самый разгар войны фирма была признана румынскими властями банкротом, приехавшая из Петербурга

<sup>9</sup> См.: Корякин В.М. Исторические аспекты возникновения и развития законодательства о противодействии коррупции в системе поставок товаров для государственных нужд // Вестник Юридического института МИИТ. 2013. № 3. С. 20.

<sup>10</sup> См.: Зайончковский П. А. Кризис самодержавия на рубеже 1870–1880-х годов. М.: МГУ, 1964. С. 15.

<sup>11</sup> См.: Победоносцев К.П. Указ. соч. § 53–54.

<sup>12</sup> См.: Веденеев Г.М., Гончаров Е.Ю., Кобзев Г.Н. Указ. соч. С. 38.

комиссия вскрыла невероятные злоупотребления, в частности в действующие части поставлялась либо испорченная продукция, либо продукция ненадлежащего качества, что приводило к массовым заболеваниям и гибели солдат<sup>13</sup>. Это лишь одно из множества свидетельств злоупотреблений, которые возникали из-за отсутствия комплексного правового регулирования осуществления государственных закупок.

Обобщая результаты настоящего исследования, необходимо указать, что неспособность правительства Александра II провести своевременные реформы привела к безудержному росту коррупции и снижению эффективности государственных закупок. Русско-турецкая война 1877–1878 гг. выявила большое количество проблем в материально-техническом снабжении армии, не лучше дела обстояли и по другим направлениям осуществления государственных закупок. Неэффективная экономическая политика, вкуче с провальной политикой в области размещения подрядов и поставок для казенных нужд, сформировали условия для постоянного материально-технического отставания Российской империи от ведущих стран Западной Европы. Коррупция при проведении закупок, возникшая в силу неэффективного правового регулирования, привела к спаду промышленного производства и длительной стагнации в экономике, выход из которой наметился только к концу XIX в. Сегодня, в условиях постоянно нарастающего геополитического

напряжения крайне важно учитывать опыт, полученный Россией в XIX в., неразвитость экономико-правовых институтов, высокая коррупция подрывают стабильное и устойчивое развитие России. Необходимо стремиться к повышению прозрачности, открытости и эффективности закупок, снижать количество закрытых и неконкурентных способов определения поставщиков, повышать ответственность всех участников контрактной системы.

#### Список литературы:

1. Бутович Я.И. Лошади моего сердца: из воспоминаний коннозаводчика. М.: Изд-во им. Сабашниковых, 2013. 571 с.
2. Веденеев Г.М., Гончаров Е.Ю., Кобзев Г.Н. Конкурсные торги в России: исторический опыт. М.: МЭИ, 2005. 76 с.
3. Жердев О.В. Гражданско-правовое регулирование поставки для государственных нужд по государственному оборонному заказу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006. 24 с.
4. Зайончковский П.А. Кризис самодержавия на рубеже 1870–1880-х годов. М.: МГУ, 1964. 561 с.
5. Копкова А.П. Историко-правовые аспекты развития института торгов в России // Юриспруденция. 2010. № 17. С. 11–15.
6. Корякин В.М. Исторические аспекты возникновения и развития законодательства о противодействии коррупции в системе поставок товаров для государственных нужд // Вестник Юридического института МИИТ. 2013. № 3. С. 19–24.
7. Мейер Д.И. Русское гражданское право. М.: Статут, 2001. 781 с.
8. Победоносцев К.П. Курс гражданского права. Ч. 1. М.: Статут, 2002. 800 с.

## Legal regulation of contracts and deliveries for the treasury needs in the era of Alexander II

**Ermakov F.S.,**

Postgraduate Student of the department the government Law,  
St. Petersburg State University aerospace Instrumentation,  
Lead Counsel Contract service of the Russian National Library  
E-mail: federm@rambler.ru

**Abstract.** *In this article we study development of legal regulation of public procurement during the period of the Great Reforms. Goals of our jobs- to analyze the efficiency, transparency and competitiveness of services and supplies for the needs of the treasury, to identify their impact on the effective development of economic relations. In this paper, we research the relationship of corruption and public procurement the relationship of corruption with the gaps in the legal regulation.*

**Keywords:** *public procurement, legal regulation, reforms, auction, corruption.*

#### References:

1. Butovich Ja.I. Loshadi moego serdca: iz vospominanij konnozavodchika. M.: Izd-vo im. Sabashnikovyh, 2013. 571 s.
2. Vedeneev G.M., Goncharov E.Ju., Kobzev G.N. Konkursnye torgi v Rossii: istoricheskij opyt. M.: MJeI, 2005. 76 s.
3. Zherdev O.V. Grazhdansko-pravovoe regulirovanie postavki dlja gosudarstvennyh nuzhd po gosudarstvennomu oboronnomu zakazu: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. SPb., 2006. 24 s.
4. Zajonchkovskij P.A. Krizis samodержavija na rubezhe 1870–1880-h godov. M.: MGU, 1964. 561 s.
5. Kopkova A.P. Istoriko-pravovye aspekty razvitija instituta trgov v Rossii // Jurisprudencija. 2010. № 17. S. 11–15.
6. Korjakin V.M. Istoricheskie aspekty vzniknovenija i razvitija zakonodatel'stva o protivodejstvii korrupcii v sisteme postavok tovarov dlja gosudarstvennyh nuzhd // Vestnik Juridicheskogo instituta MIIT. 2013. № 3. S. 19–24.
7. Mejer D.I. Russkoe grazhdanskoe pravo. M.: Statut, 2001. 781 s.
8. Pobedonoscev K.P. Kurs grazhdanskogo prava. Ch. 1. M.: Statut, 2002. 800 s.

<sup>13</sup> См.: Бутович Я.И. Лошади моего сердца: из воспоминаний коннозаводчика. М.: Изд-во им. Сабашниковых, 2013.