

Становление и развитие института подряда для государственных нужд в дореволюционном российском гражданском праве

Подряд для государственных нужд относится к древнейшим институтам частного права. Так, еще в классическом римском праве договором подряда (*locatio conductio operis*) назывался договор, согласно которому кондуктор (он же подрядчик) принимал на себя обязательство выполнения некоторых действий и передачи в итоге готового результата локатору (заказчику) в оговоренный таким соглашением срок¹.

Как справедливо было подмечено в юридической литературе, уже в то время, древние юристы разграничивали договор подряда от договора возмездного оказания услуг². Такое отличие, заключалось в том, что по договору *locatio-conductio operarum* нанявшийся обязан к предоставлению отдельных услуг, договор же подряда направлен на то, чтобы подрядчик дал определенный *opus*, законченный результат: «*Opere locato-conducto*»: *his verbis Lablo significari ait id opus, quod Graeci apoteiesma vocant, non ergon, id est ex opere facto corpus aliquod perfectum (D. 50. 16. 5. 1)*. Выражение «*locatio conductio operis*», по словам Лабеоны, означало такую работу, которую греки обозначали термином «законченный труд» (результат труда), в противоположность «работе» (как трудовому процессу), т.е. некоторый окончательный результат выполненной работы³.

Отличался подряд и от купли-продажи. В тех случаях, когда подрядчик работал со своим материалом (полностью или в части), то такой договор близко подходил к купле-продаже. Если же подрядчику предоставлялся материал самим заказчиком, то на лицо - подряд. *Sabinus respondit, si quam rem nobis fieri*

¹ Римское частное право: Учебник / Под ред. проф. И.Б. Новицкого и проф. И.С. Перетерского. - М.: Юриспруденция, 2000. - С. 242.

² Корнеева О.Н. Развитие договорной модели возмездного оказания услуг // Общество и право. - 2009. - №5. - С. 131.

³ Там же. - С. 132.

velimus, veluti statuam vel vas aliquod seu vestem, ut nihil aliud quam pecuniam daremus, emptionem videri, nec posse ullam locationem esse, ubi corpus ipsum non datur ab eo, cui id fieret: aliter atque si aream, darem. ubi insulam aedificaret, quoniam tunc a me substantia profidescitur (D.18.1.20)¹.

Так, на обращенный к Сабину вопрос этот юрист ответил, что если мы хотим заказать для себя какую-нибудь вещь, например, статую, сосуд или платье, так, что мы не даем мастеру ничего, кроме денег, то это - договор купли: не может быть договора найма в тех случаях, когда тот, для кого выполняется работа, не предоставляет самого материала. Иное дело, если я даю участок, чтобы другое лицо построило на нем дом: здесь самое существенное идет от меня².

Земля является самым основным элементом, обеспечивающим постройку, и поскольку постройка производится на земле заказчика, договор рассматривается как *locatio-conductio*. В Дигестах тот же пример приводится с дополнительным указанием, что хотя подрядчик, строящий дом *sua impensa*, передает заказчику право собственности на затраченные материалы, все же договор признается за *locatio*: *locat enim artifex operam suam, id est faciendi necessitatem* - специалист сдает свой труд, являющийся необходимым условием возведения здания (D. 19. 2. 22. 2)³.

Несмотря на то, что подрядные отношения зародились в римском праве, прошлое России также говорит о том, что данные отношения, но с участием государства, не чужды и нашему цивилистическому правопорядку. Так, еще в 1595 г. царь Алексей издает Указ "О заготовлении материалов для строения Смоленской крепости"⁴. Более того, следует отметить, что в течение длительного времени правовое регулирование поставки и подряда существовало только для обеспечения государства (казны). Правовое регулирование поставки и подряда во взаимоотношениях с казной

¹ Римское частное право: Учебник / Под ред. проф. И.Б. Новицкого и проф. И.С. Перетерского. - М.: Юриспруденция, 2000. - С. 243.

² Там же. - С. 243.

³ Там же. - С. 243.

⁴ Гончаров Е. История торгов в России // Конкурсные торги. - 1998. - №8. - С. 39.

(государством) осуществлялось Положением о казенных подрядах и поставках, включенным в Свод законов гражданских. До революции заключение договоров с государством (казною) происходило тремя способами: посредством проведения торгов, посредством запечатанных объявлений, посредством торгов и запечатанных объявлений¹. При этом только за первую четверть XIX в. было издано 107 правительственных актов, регулирующих казенные подряды и поставки².

Далее, можно перечислить следующие нормативные правовые акты, которыми детально регламентировались порядки проведения торгов и заключения казенных подрядных контрактов: Указ "О вызове подрядчиков для делания пороха" (1714 г.), Регламент управления Адмиралтейства и Верфи (1721 г.), Регламент Коммерц-коллегии (1732 г.), Регул провиантского правления (1758 г.), Учреждение о губерниях (1775 г.), "Правила, по коим должны поступать Казенные палаты, до издания устава оным, при заключении контрактов по подрядам, поставкам и откупам" (1800 г.), "Устав о провианте для продовольствия войск" (1802 г.), Указ "Об отдаче по всем местам, торги производящим, подрядов в разные руки по частям" (1815 г.), Свод законов гражданских (1832 г.), Положение о подрядах и поставках (1900 г.)³.

Анализ приведенных выше источников позволяет сделать вывод о том, что системный характер нормативного регулирования правоотношений, связанных с заключением государственных подрядных контрактов в России, сформировался именно в период правления Петра I. Прежде всего это было связано с проводимым реформированием общественно-политической и экономической жизни государства⁴. В начале XVIII в. сформировался аппарат общероссийского центрального управления государством, который подчинялся Сенату, а также действовал целый ряд канцелярий, контор и приказов, в полномочия которых входило регулирование общественных отношений в

¹ Гончаров Е. История торгов в России // Конкурсные торги. - 1998. - №8. - С. 39.

² Там же. - С. 40.

³ Стурза К.И. Историко-правовой анализ развития института государственного заказа в России // История государства и права. - 2013. - № 4. - С. 20.

⁴ Там же. - С. 21.

различных областях государственной деятельности. Одним из таких ведомств, подчинявшихся Сенату, была Канцелярия подрядных дел, созданная в 1715 г. для управления делами по казенным подрядам и сборам недоимок с губерний (с 1721 г. указанное учреждение именовалось также Конторой подрядных дел и Подрядной конторой, упразднена в 1724 г.). В период правления Петра I издаются несколько нормативно-правовых актов, регламентирующих заключение государственных (казенных) контрактов по различным направлениям, таким как: поставка провианта и фуража, строительство казенных дорог, зданий, мостов и др. Особого внимания заслуживает принятый в 1722 г. "Регламент управления Адмиралтейства и Верфи" (далее - Регламент), пятнадцатая статья которого называется "Коим образом подрядчиков сыскивать и с ними договариваться"¹.

Так, К.И. Стурза отмечает, что принципы взаимодействия государственного заказчика с подрядчиками, сформулированные в Регламенте 1722 г., актуальны и сегодня. В своей работе автор раскрыл содержание основных принципов, содержащихся в данном нормативном правовом акте. Принцип гласности и прозрачности размещения заказа, предписывал в "случае возникновения нужды готовится объявление (билет), в котором указывается предмет подряда, время, с которого числа и по которое, и место, куды приходить, и записаться у обер Комиссара от подряду и покупки и послать к Полицмейстеру, дабы оные прибить в удобном месте с барабанным боем"².

Характеризуя принцип обеспечения единства экономического пространства, К.И. Стурза обращал внимание на то, что в Регламенте указывалось: "Для публикации в городах посылать в Магистрат, чтобы оттоль послали указы в города и публиковали. Время же публикации определяется для лучшего исправления, которые материалы привозятся зимою, о том публиковать и подряд чинить в июль, а которые летом, о тех в ноябрь"³.

¹ Стурза К.И. Историко-правовой анализ развития института государственного заказа в России // История государства и права. - 2013. - № 4. - С. 21.

² Там же. - С. 21.

³ Там же. - С. 22.

Указанный принцип в действующих нормах права, по мнению цивилиста, реализуется на основе единых подходов, позволяющих обеспечить удовлетворение государственных нужд в работах, услугах и товарах на территории всей Российской Федерации¹.

Принцип развития добросовестной конкуренции, характеризовался тем, что в Регламенте предусматривались меры для снижения цены контракта и экономии казенных средств. Так, подрядчиков, объявивших свою цену, еще трижды в неделю вызывали в Кантору подрядных дел и предлагали им снизить цену контракта, а если снижение цены не устраивало государственного заказчика, то вызовы подрядчиков могли продолжаться до трех недель. И даже после определения победителя и цены контракта Регламент предписывал "не отпуская подрядчиков, зажечь свечу (которая сутки горела) сказав, что ежели из них кто одумается и вновь явится во время горения той свечи, и брать будет дешевле, то хоть и закреплен уже подряд, однакож оному отдан будет"².

Принцип предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов, по мнению К.И. Стурза, нашел свое проявление в том, что в Регламенте в двух пунктах указывалось о том, как необходимо действовать должностным лицам для противодействия коррупции. Так, при зажжении суточной свечи Регламент предписывал находиться при ней одному члену от Коллегии с двумя офицерами "да бы не было какой фальши"³. Кроме того Регламент требовал "Коллегии гораздо осмотрительнее иметь, да бы во времени публикации не ошиблись, да бы коротким срокам, слова себе подозрительного не навесить"⁴.

Следует обратить внимание на тот факт, что в ни в нормах действующего ныне Федерального закона №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. ни в нормах действовавшего ранее Федерального

¹ Стурза К.И. Историко-правовой анализ развития института государственного заказа в России // История государства и права. - 2013. - № 4. - С. 23.

² Там же. - С. 23.

³ Там же. - С. 24.

⁴ Там же. - С. 24.

закона №94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" от 21 июля 2005 г. не используется такой мощный механизм стимулирования добросовестной предпринимательской деятельности, как присвоение поставщику, продавцу или исполнителю почетного звания, например, "поставщик для государственных нужд" или "государственный поставщик"¹. Считаем, что введение такого звания будет выгодно как государственному заказчику (т.к. для получения указанного звания поставщику будет необходимо в течение нескольких лет доказывать своей работой, что он достоин такого звания), так и поставщику, т.к. он сможет получить преимущества перед другими участниками размещения заказа в случае равенства предложенных ими условий исполнения госконтракта. История уже подтвердила обоснованность такого предложения. Так, Регламент устанавливал, что "когда станут подрядчики являться, тогда при Конторе каждого спрашивать почему возьмет и велеть им самим записываться и кто меньше возьмет, тому подряд отдать ежели надежный подрядчик будет². Чего для велеть обер Комиссару от подряду и покупки, чтобы освидетельствовал поруки по подрядчикам и представил их в Коллегию. Буде же неверный подрядчик будет, то лучше, хотя и дороже, по рассмотрению Коллегии отдать верному, дабы деньги не пропали"³.

В последующем в конце XIX в., в начале XX веков, отечественным законодателем для более детальной регламентации договоров казенных подрядов было принято Положение о казенных подрядах и поставках⁴. Этот нормативный акт представлял собой своеобразный универсальный свод правил, которыми должны были руководствоваться чиновники при заключении договоров подряда в интересах российской казны.

¹ Стурза К.И. Историко-правовой анализ развития института государственного заказа в России // История государства и права. - 2013. - № 4. - С. 25.

² Там же. - С. 25.

³ Там же. - С. 25.

⁴ Положение о казенных подрядах и поставках (1900 г. по Прод. 1906 г.) // Тютрюмов И.М. Законы гражданские с разъяснениями Правительствующего Сената и комментариями русских юристов. Книга пятая. - М.: Статут, 2016. - С. 12.