

**ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК ДЛЯ НУЖД
ПЕНИТЕНЦИАРНОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ: ЛИТЕРАТУРНЫЙ ОБЗОР**

**THE HISTORY OF PUBLIC PROCUREMENT FOR THE NEEDS
OF THE RUSSIAN PENITENTIARY SYSTEM: A LITERATURE REVIEW**

Григорий Борисович Добрецов,

*старший научный сотрудник НИЦ-1
ФКУ НИИ ФСИН России (г. Москва),
кандидат исторических наук, доцент*

2096900@mail.ru



Ключевые слова:

история закупок для государственных нужд, история закупок для нужд уголовно-исполнительной системы.

Литературный обзор по теме «История государственных закупок для нужд пенитенциарной системы России» показал отсутствие опубликованных научных исследований по данной тематике. При этом, по нашему мнению, рассмотрение истории государственных закупок для нужд уголовно-исполнительной системы представляется важным и актуальным.

Keywords:

history of procurement for public needs, history of procurement for the needs of penitentiary system.

The literature review on the topic «The history of public procurement for the needs of the Russian penitentiary system» showed the lack of published scientific research on the topic in question. At the same time, in the author's opinion, the consideration of the history of public procurement for the needs of the penal correction system seems important and relevant.

Актуальность настоящего исследования заключается в том, что анализ истории государственных закупок для нужд пенитенциарной системы не нашел надлежащего, по нашему мнению, места в работах ученых. При этом большое количество исследований посвящены истории различных сфер деятельности и структур пенитенциарной системы: конвойной, медицинской служб, социальной работы и организации труда осужденных и т.д. Например, «Ретроспективный анализ становления и развития инновационной деятельности в уголовно-исполнительной системе» О.Н. Маркеловой [16]. Однако работ по истории обеспечения потребностей УИС в продукции (товарах, работах, услугах) в этом перечне нет (даже несколько имеющихся исследований истории хозяйственных подразделений посвящены производственной деятельности: выпуску продукции с привлечением труда осужденных).

Функционирование российской пенитенциарной системы неразрывно связано с государственными закупками товаров, работ, услуг для собственных нужд. Строительство объектов, приобретение обмундирования, вооружения, продовольствия и другой продукции были одной из важных потребностей функционирования пенитенциарной системы независимо от того, в каком историческом периоде она функционировала: в царской России, Советском Союзе или современной России, входила в состав Министерства внутренних дел, Министерства юстиции или функционировала как самостоятельная служба. Деятельность пенитенциарной системы невозможна без тылового обеспечения, в системе которого на определенном этапе сформировалась так называемая «контрактная служба», однако государственные закупки продукции для нужд пенитенциарной системы осуществляются с первого дня существования системы.

Уже в процессе исследования нами переформулирована его цель: сбор и анализ материалов, имеющих близкое отношение к организации государственных закупок для нужд пенитенциарной системы для оценки факторов формирования закупочной деятельности в историческом аспекте.

Исследовательские вопросы: анализ источников по истории российской пенитенциарной системы, обзор источников по истории государственных закупок в России, оценка источников, содержащих отдельные аспекты применения законодательства о закупке продукции для нужд УИС.

По методологии настоящий обзор отнесем к систематическому типу обзоров, цель такого обзора, как верно сформулировали Л.К. Раицкая и Е.В. Тихонова, – дать представление об эмпирических данных аналогичных по методологии исследований, выявить их объективность, указать на имеющиеся ошибки и неточности, ответить на конкретные исследовательские вопросы [18, с. 136].

Выделим близкие к исследуемой теме направления (разделы) литературных обзоров истории, имеющие значение для нашей темы:

- а) российская пенитенциарная система (ведомственный аспект);
- б) государственные закупки в России;
- в) отдельные аспекты закупки продукции для нужд УИС.

1. История ведомственной принадлежности российской пенитенциарной системы : литературный обзор

Вопросы истории российской пенитенциарной системы рассматривались в работах историков права: М.Н. Гернета, В.А. Алексеева, Л.Ю. Грудцыной, М.Г. Деткова, А.П. Печникова, В.А. Рогова, Ю.А. Реента, И.В. Упорова и ряда других [10]. Управление системой мест заключения в досоветский период, история развития пенитенциарной системы России с IX века по начало XXI века рассмотрены Н.А. Беловой. С использованием около 50 литературных источников Н.А. Белова исследовала историю ГУЛАГа в современной историографии [2-4].

В 2023 г. исполняется 25 лет с момента передачи уголовно-исполнительной системы в ведение Министерство юстиции РФ¹. Ведомственная принадлежность пенитенциарной системы, – как отмечает О.Н. Яковлева, исследовавшая историю вопроса, – менялась неоднократно: до 1895 г. управление тюремной системой осуществляло МВД Российской империи; в 1895-1922 гг. – Министерство юстиции России/Народный комиссариат юстиции РСФСР; в 1922-1953 гг. – НКВД РСФСР (МВД СССР); в 1953-1954 гг. – Министерство юстиции СССР; в 1954-1998 гг. МВД СССР (МВД России); с 1998 года по настоящее время – Министерство юстиции РФ. Целью передачи ведомства из системы МВД в Министерство юстиции, как указано в Указе Президента РФ от 08.10.1997 N 1100, было совершенствование системы исполнения уголовных наказаний в соответствии с рекомендациями Комитета Министров Совета Европы о единых европейских пенитенциарных правилах. Но, как считает О.Н. Яковлева, такое решение основывалось не только на стремлении соответствовать международным правилам, но и на отечественном историческом опыте [21, с. 93]. Второе утверждение, с нашей точки зрения, весьма проблематично. Как отмечает О.Н. Яковлева, передача пенитенциарной системы из ведомства в ведомство предполагало решение вопросов в различных сферах, в том числе, экономического характера. При этом особо отметим важную сферу материально-технического обеспечения, которая должна функционировать в независимости от ведомственной подчиненности.

2. История государственных закупок в России: литературный обзор

История государственных закупок в России исследована в большом количестве работ российских ученых: В.В. Кикавца [12], Д.А. Казанцева [11], С.А. Айдаевой и К.М. Сатияджиевой [1], Р.А. Князьнеделина и А.М. Смурова [13], И.В. Пановой [17], Н.А. Курц [15], Г.И. Ботоевой [5], Л.И. Юзвович, Н.Ю. Исакова, Ю.В. Истомина [23] и ряде других работ, которые позволили выстроить следующую историографию государственных закупок.

¹ О реформировании уголовно-исполнительной системы МВД России : Указ Президента РФ от 08.10.1997 N 1100.

2.1. Закупки в дореволюционной России

Первый государственный акт, связанный с обеспечением государственных нужд, появился еще во времена правления царя Алексея Михайловича: 7 июля 1654 г. был подписан указ «О подрядной цене на доставку в Смоленск муки и сухарей». Фундаментальную основу регулирования закупок для государственных нужд положила законотворческая деятельность императора Петра I².

Радикальная реформа государственного управления в России (1775-1776) включила в себя в том числе принятие уложения «О контрактах по подряду, поставках и откупах».

В конце XIX – начале XX вв. российская государственная власть законодательно ограничила участие иностранных фирм в подрядных торгах. Правовая база и практика государственных закупок этого периода совершенствовались исходя из понимания того, что торги обеспечивают наибольшее соблюдение государственных и общественных интересов.

2.2. Закупки в Советском Союзе

В связи с введением НЭП в 1923 г. Совет народных комиссаров СССР принял «Инструкцию о порядке публичных торгов на государственные подряды и поставки». Однако с начала 1930-х гг. практика рыночного размещения государственных заказов прекратилась. В плановой экономике государственные нужды обеспечивались за счет распределения фондов (лимитов) и прикрепления поставщиков (подрядчиков) к потребителям (заказчикам).

2.3. Формирование системы закупок в современной России

В правовом регулировании закупок в современной России (с 1991 г.) выделим пять этапов.

Первый – до середины нулевых годов XXI в. В этом периоде законодательство Российской Федерации о размещении заказов на поставку продукции для государственных и муниципальных нужд не имело единства.

Второй этап в правовом регулировании начался принятием Федерального закона от 21 июля 2005 г. N 94-ФЗ и совпадает с периодом действия этого закона – до 1 января 2014 г.

Третий этап регулирования закупок (с 1 января 2014 г.) характеризуется принятием Федерального закона о контрактной системе N 44-ФЗ (далее – Закон), который существенно расширил сферу закупочного регулирования.

Четвертый этап начался 1 июля 2018 г., основным его содержанием является перевод закупок в электронную форму.

Пятый этап (с 1 января 2022 г.) – оптимизация закупок. Со 140 до 85 сокращается количество статей Закона. В два раза уменьшается количество способов закупок.

² Годы жизни 1672–1725. В апреле 1682 года был возведен на престол.

3. Отдельные аспекты закупки товаров, работ, услуг для нужд УИС и других силовых структур: литературный обзор

Особенности применения Закона для нужд УИС рассмотрены Л.В. Ращупкиной [19]. Отдельные проблемы применения Закона для закупок УИС рассмотрены Т.М. Закировым и О.А. Владимировой [9]. Этапы становления службы вооружения УИС – А.В. Кравчуком [14].

Вопросы обеспечения материальными ресурсами учреждений УИС рассмотрены Г.З. Цибульской и Н.М. Томиной [22]. В указанной работе содержится ряд спорных, с нашей точки зрения, положений, в частности о формировании структур подразделений тыла и государственных закупок, правового регулирования приемки продукции и некоторые другие.

Нами также в наших работах исследованы некоторые аспекты закупочной деятельности УИС, в том числе вопросы подготовки кадров для нужд контрактных служб [8], оплаты НДС при закупках продукции из госрезерва [6], оценки эффективности закупок [7].

Ряд вопросов закупок вооружения, военной и специальной техники, которые интересны в целях гособоронзаказа УИС проанализированы в работах Е.А. Свиных [20], Л.И. Юзвочича, Н.Ю. Исаковой, Ю.В. Истоминой и других [22].

Анализ сделанного литературного обзора показал большое количество источников, рассматривающих историю государственных закупок в дореволюционной, а также в современной России. Отдельные исследования рассматривают некоторые аспекты применения Закона в интересах закупок продукции для нужд УИС. Однако опубликованных работ, посвященных изучению истории государственных закупок для нужд пенитенциарной системы России, нам найти не удалось.

В результате исследования нами получены данные об отсутствии работ по истории государственных закупок для нужд пенитенциарной системы России. Собраны и проанализированы материалы, связанные с организацией государственных закупок для нужд пенитенциарной системы, которые возможно использовать в целях оценки факторов, влияющих на формирование и историю закупочной деятельности.

В результате исследования проанализированы литературные источники по истории российской пенитенциарной системы, истории государственных закупок в России и рассматривающие отдельные аспекты закупок продукции для нужд УИС.

Библиографический список

1. Айдаева, С.А. Система государственных закупок в Российской Федерации: история развития и современное состояние / С.А. Айдаева, К.М. Сатийаджиева // Проблемы теории и практики управления развитием социально-экономических систем : сборник научных трудов XIII Всероссийской научно-практической конференции, Махачкала, 23-25 ноября 2016 года / под ред. М.М. Шабановой. – Махачкала: Типография ФОРМАТ, 2016. – С. 21-25.
2. Белова, Н.А. Специфика управления системой мест заключения в исторической ретроспективе (досоветский период) / Н.А. Белова // Социальные процессы и реформирование уголовно-исполнительной системы России : монография / под ред. Б.В. Ковригина. – Вологда: Вологодский институт права и экономики Федеральной службы исполнения наказаний, 2019. – С. 32-66.
3. Белова, Н.А. История ГУЛАГа в современной историографии / Н.А. Белова // Вестник института: преступление, наказание, исправление. – 2013. – N 2(22). – С. 64-70.
4. Белова, Н.А. История уголовно-исполнительной системы и органов юстиции : учебное пособие / Н.А. Белова ; Федеральная служба исполнения наказаний, Вологодский институт права и экономики. – 2-е изд., испр. и доп. – Вологда : ВИПЭ ФСИН России, 2019. – 357 с.
5. Ботоева, Г.И. История государственных торгов в России: условия и этапы формирования / Г. И. Ботоева // Культура. Наука. Образование. – 2010. – N 1(14). – С. 109-121.
6. Добрецов, Г.Б. К вопросу уплаты НДС при поставках товаров из Госрезерва по государственным контрактам / Г.Б. Добрецов // Вестник Пермского института ФСИН России. – 2022. – N 2(45). – С. 104-112.
7. Добрецов, Г.Б. К вопросу об оценке эффективности закупок продукции для нужд уголовно-исполнительной системы / Г. Б. Добрецов // Научные труды ФКУ НИИ ФСИН России : научно-практическое ежеквартальное издание. Выпуск 3. – М.: Научно-исследовательский институт ФСИН России, 2021. – С. 232-237.
8. Добрецов, Г.Б. Формирование компетенций специалистов в сфере закупок ФСИН России: профессиональный стандарт и профессиональная переподготовка / Г. Б. Добрецов // Профессиональное юридическое образование и наука. – 2021. – N 4(4). – С. 31-41.
9. Закиров, Т.М. Проблемы применения Федерального закона N 44-ФЗ в процессе обеспечения нужд исправительных учреждений / Т.М. Закиров, О. А. Владимирова // Проблемы и перспективы развития уголовно-исполнительной системы России на современном этапе : материалы междуна-

ной научной конференции адъюнктов, аспирантов, курсантов и студентов, Самара, 27 апреля 2018 года. Часть 1. – Самара: Самарский юридический институт Федеральной службы исполнения наказаний, 2018. – С. 83-86.

10. История развития российской уголовно-исполнительной системы. – URL: <https://infourok.ru/istoriya-razvitiya-rossijskoj-ugolovno-ispolnitelnoj-sistemy-4392469.html> (дата обращения: 28.02.2023).

11. Казанцев, Д.А. История государственных закупок в России / Д.А. Казанцев // Бюджет. – 2021. – N 10(226). – С. 88-91.

12. Кикавец, В.В. История правового регулирования государственных закупок в России: финансовый аспект / В.В. Кикавец. – М.: «Проспект», 2020. – 128 с.

13. Князьнеделин, Р.А. История становления и развития системы закупок для государственных нужд в России / Р.А. Князьнеделин, А.М. Смуров // Экономическое возрождение России. – 2016. – N 1(47). – С. 113-123.

14. Кравчук, А.В. Этапы становления и развития службы вооружения уголовно-исполнительной системы / А.В. Кравчук // Ведомости уголовно-исполнительной системы. – 2011. – N 6. – С. 26-31.

15. Курц, Н.А. Правовое регулирование государственных закупок товаров, работ и услуг для нужд арбитражных судов: исторический аспект / Н.А. Курц // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. – 2017. – N 3. – С. 154-165.

16. Маркелова, О.Н. Ретроспективный анализ становления и развития инновационной деятельности в уголовно-исполнительной системе / О.Н. Маркелова // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2013. – N 1(19). – С. 193-203.

18. Панова, И.В. Законодательство о государственных закупках: история вопроса и актуальные проблемы правоприменения / И. В. Панова // Государство и право. – 2015. – N 4. – С. 5-12.

19. Раицкая, Л.К. Обзор как перспективный вид научной публикации, его типы и характеристики / Л. К. Раицкая, Е.В. Тихонова // Научный редактор и издатель. – 2019. – Т. 4. – N 3-4. – С. 136.

20. Ращупкина, Л.В. Государственные закупки в уголовно-исполнительной системе / Л. В. Ращупкина, Е.В. Шоргина // Право и государство, общество и личность: история, теория, практика : сборник научных статей участников VII Всероссийской научно-практической конференции с международным участием, Коломна, 23 марта 2018 года. – Коломна: Государственное образовательное учреждение высшего образования Московской области "Государственный социально-гуманитарный университет", 2018. – С. 287-291.

21. Система государственных закупок: теоретический и практический аспекты : монография / Л.И. Юзвович, Н.Ю. Исакова, Ю.В. Истомина и др. ; под ред. Л.И. Юзвович, Н.Ю. Исаковой. – Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2019. – 233 с.

22. Свиных, Е.А. К вопросу о контрактах жизненного цикла вооружения, военной и специальной техники / Е.А. Свиных // Оборонно-промышленный комплекс: вопросы права. – 2020. – № 6. – С. 17 - 23.

23. Цибульская, Г.З. Современные аспекты обеспечения материальными ресурсами учреждений уголовно-исполнительной системы / Г. З. Цибульская, Н.М. Томина // Ведомости уголовно-исполнительной системы. – 2022. – № 6(241). – С. 70-80.

24. Яковлева, О.Н. 1895 год в истории пенитенциарной системы Российской империи (к 20-летию передачи уголовно-исполнительной системы в ведение Министерства юстиции Российской Федерации) / О.Н. Яковлева // Вестник Самарского юридического института. – 2017. – № 4(26). – С. 93-98.