

11. Яценко, П.Ю. Таможенный союз: экономическое решение или политическая необходимость / П.Ю. Яценко // Актуальные проблемы экономического развития Республики Беларусь и его правовое регулирование : материалы респ. науч.-практ. конф. (Минск, 30 сент. 2010 г.) / редкол.: Г.Б. Шишко [и др.] ; науч. ред. Г.Б. Шишко. Минск : Интегралполиграф, 2010.

Дата поступления в редакцию: 06.09.13

**A.A. Vishnevsky**, PhD of law, associate professor, doctoral candidate of the faculty training of the teaching and research staff of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia

PROSPECTS FOR IMPROVING THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM OF ECONOMIC SECURITY OF THE REPUBLIC OF BELARUS IN THE AGREEMENT ON THE ESTABLISHMENT OF A SINGLE ECONOMIC SPACE

*Based on the analysis of the current legislation in the field of economic security, using such means of scientific knowledge as a comparative legal method, the author concludes that the process of its formation is not yet complete. Today in the states – participants of the agreement on the establishment of a Single Economic Space is finding the most optimal and acceptable model for both national and international regional economic security.*

*Keywords: economic security, concept, strategy, legal and administrative framework for safety.*

УДК 346.544.6

**В.С. Гальцов**, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры экономической безопасности Академии МВД Республики Беларусь;

**А.В. Дешук**, адъюнкт научно-педагогического факультета Академии МВД Республики Беларусь

## СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В БЕЛАРУСИ

*Рассмотрены вопросы становления института государственных закупок в Беларуси. Предметом исследования являются отдельные правовые акты, действовавшие в рассматриваемый исторический период. Обозначены основные тенденции формирования и развития государственных закупок в Республике Беларусь.*

*Ключевые слова: государственные закупки, торги, конкурсы, государственные нужды, государственный подряд.*

Ни одно государство не может существовать без обеспечения товарно-материальными ценностями определенных своих потребностей. Как правило, данное обеспечение осуществляется через систему государственных закупок. Однако в указанном процессе нередко встречается ряд негативных явлений. Причин можно выделить несколько: личностные факторы, злоупотребления служебным положением должностных лиц, хищения, несовершенство самого механизма закупок.

В сложившейся ситуации представляется правомерным обратиться к историко-правовым аспектам проведения государственных закупок, что позволит решить следующие задачи: во-первых, установить исторические корни государственных закупок; во-вторых, определить, всегда ли негативные явления сопутствовали государственным закупкам; в-третьих, исследовать, какова была реакция государства на негативные явления; в-четвертых, вычленив отдельные исторические правовые и экономические нюансы государственных закупок.

Анализ научных, исторических и иных источников позволяет выделить несколько исторических периодов в становлении института государственных закупок в Беларуси:

1) с момента раздела Речи Посполитой и вхождения Беларуси в состав Российской империи и до 1917 г.;

2) с момента Октябрьской революции 1917 г. и до распада СССР (1991 г.);

3) с момента объявления Республикой Беларусь независимости<sup>1</sup>.

В рамках предмета исследования представляет интерес исторический момент, когда восточные районы Беларуси в 1772 г. присоединились к Российской империи. Ключевой вехой можно считать принятие в 70-х гг. XVIII в. законодательного акта – Учреждения о губерниях. Как указывает М.П. Павлова-Сильванская, «осенью 1775 года было издано „Учреждение для управления губерний всероссийской империи“, а затем на протяжении целого десятилетия реформа постепенно вводилась на всей территории России» [4, с. 3].

Устав о провианте для продовольствия войск (1802) пришел на смену Учреждению о губерниях. Принципиальным отличием данного документа явилось введение нового инструмента в системе государственных подрядов – справочной цены. Устав закреплял порядок исчисления справочной цены и определял ее основным показателем при объявлении и проведении торгов. Наряду с уставом был издан указ (1815), в соответствии с которым рекомендовалось распределять особо крупные подряды по частям [5, с. 27].

<sup>1</sup> Данный этап в рамках настоящей статьи не рассматривается.

В начале XIX в. продолжалось совершенствование законодательного регулирования размещения государственных заказов. Было принято более 100 правительственных актов, регламентирующих проведение торгов, их обеспечение и последующее исполнение получаемых заказов [2, с. 3–4].

При сравнительном анализе законодательства XVIII и XIX вв. следует отметить тенденцию уменьшения репрессивного характера актов, что указывает на более продуманную и качественную систему проведения торгов.

В 1830 г. был принят так называемый лист для торга, который закрепил основные принципы и правила проведения торгов вплоть до конца XIX в. Он включал следующие сведения: место проведения торгов, наименование предмета торгов, место поставки этого предмета, наименование поставщиков, их цены и подписи, что сходно с современными предложениями претендентов [2, с. 4]. В том же году в связи с расширением практики проведения торгов было принято положение, определяющее правила проведения торгов для государственного заказа, которое получило название «Правила 1830 года». Указанный документ действовал до конца XIX в. В нем содержался ряд норм, которые актуальны и сегодня.

В 1860 и 1866 гг. были изданы указы, поддерживавшие отечественных производителей и ограничивавшие закупки иностранных товаров [5, с. 27].

Законодательные акты конца XIX – начала XX в. внесли многие поправки и дополнения к уже имевшимся актам, касавшимся работы по госзаказам. Все эти новшества в той или иной мере были учтены при разработке нового положения, опубликованного в 1900 г., – Положения о подрядах и поставках. Торги назначались трех видов: устные торги, которые проходили по схеме аукциона; торги через запечатанные конверты; смешанные торги. Два последних вида торгов требовали предварительного предоставления предложений в запечатанных конвертах. Смешанные торги отличались тем, что сначала принимались устные заявления, затем вскрывались конверты с заявками. При определении результатов торгов комиссия проверяла соблюдение правил их проведения, соответствие выигравшего претендента установленным требованиям, соотношение между подрядными и средними справочными ценами [2, с. 4–5]. Интересны два случая, в которых результаты торгов аннулировались: объявленные на торгах цены казне невыгодны; изменились обстоятельства, и предмет торга стал ненужным.

Не оставалась без внимания ответственность нарушителей подрядного законодательства. Первым так называемым уголовным кодексом Российской империи – Уложением о наказаниях уголовных и исправительных, подписанным Николаем I в августе 1845 г., – предусматривались наказания за нарушение конкурсных процедур (несвоевременное вскрытие запечатанных объявлений и т. п.); давление на других участников торгов; вступление чиновников в казенные подряды через подставных лиц; допуск к торгам исполнителей, не соответствующих требованиям подряда; приемку некачественно выполненных работ (поставку некачественных товаров); приписки при приемке работ [3].

Данное уложение отличалось тщательной проработанностью. Оно запрещало нарушать общие правила проведения открытых торгов и предусматривало суровые наказания [1, с. 82].

Новое Уложение о наказаниях уголовных и исправительных было издано в 1885 г. при Александре III. Следует отметить, что в нем отдельными статьями предусматривалось наказание чиновников за совершение незаконных действий при заключении подрядов и поставок. Например, ст. 491 предусматривала, что чиновник, заведомо допустивший к вступлению в казенные подряды и поставки лиц, которые не имели надлежащего качества, подвергался таким видам наказания, как отстранение от должности, либо строгий выговор, либо вычет от 3 месяцев до 1 года из времени службы.

Подводя промежуточный итог, необходимо отметить, что для первого периода становления государственных закупок характерны следующие черты: государственным закупкам уделялось пристальное внимание со стороны государства; технический и правовой механизмы подвергались постоянному совершенствованию; в развитие правовой основы становления института государственных закупок были вовлечены центральные, отраслевые и местные органы государственной власти; государство посредством государственных закупок защищало собственные экономические интересы и поддерживало национальных производителей; уже в тот период существовала довольно суровая юридическая ответственность за нарушение правил размещения заказа и проведения торгов.

Второй период развития государственных закупок характеризуется политической и экономической нестабильностью, обусловленной революционными процессами, Гражданской войной и периодом «военного коммунизма», которые в конечном итоге ликвидировали саму необходимость проведения торгов.

После политических, социальных и экономических потрясений перед руководством молодого Советского государства встала задача создания и развития новых экономических отношений, в том числе проведения государственных закупок. При этом за основу были взяты еще сохранившиеся экономические механизмы царской России. Так, в 1921 г. В.И. Ленин объявил переход к некоторой реанимации капитализма в новых условиях, и 30 сентября 1921 г. было разработано первое советское Положение о поставках и подрядах (утверждено 30 ноября 1921 г.) [2, с. 5].

27 июля 1923 г. было издано новое Положение о государственных подрядах, которым устанавливался порядок авансирования подрядчиков и поставщиков, оговаривались особые, более выгодные условия

авансирования для государственных учреждений и предприятий. Порядок публичных торгов определялся особой инструкцией Совета Народных Комиссаров. По форме торги подразделялись на изустные, в запечатанных пакетах и по телеграфу [5, с. 27].

В это время начала развиваться практика проведения торгов при размещении заказов для государственных нужд. Приглашения к торгам помещались в средствах массовой информации. Торги проводились по существовавшим правилам без серьезных изменений. Но в 1927–1928 гг. интерес к этой теме возрос, что было связано с изданием нового Положения о государственных подрядах и поставках (утверждено 11 мая 1927 г.) [2, с. 5].

Положение о государственных подрядах и поставках 1927 г. по сравнению с предыдущим имело ряд непринципиальных изменений. Среди них можно отметить норму, согласно которой «при определении выгоды условий, заказчик не обязан оставить подряд за соревнователем, предложившим самую низкую цену, но имеет право руководствоваться кроме предложенных соревнователями цен также их кредитоспособностью, опытностью и тому подобными данными» [5, с. 27].

Основной темой торгов стали ремонтно-строительные работы и строительство. Поставки были заменены государственным распределением, количество конкурсов по ним резко сократилось. По форме проведения чаще наблюдались смешанные торги и изредка – устные. Объявления из регионов практически не поступали, партийная часть помещала информацию лишь московских предприятий и учреждений. Например, в июле 1928 г. было опубликовано всего лишь 38 объявлений. В 1930 г. в СССР экономика стала полностью плановой и необходимость в проведении конкурсного распределения государственных заказов отпала [2, с. 5].

В ноябре 1926 г. была принята новая редакция УК РСФСР, вступившего в силу 1 января 1927 г., действие которого распространялось и на территорию Беларуси. В нем нашли отражение некоторые положения, имевшие отношение к проведению торгов и заключению сделок. Так, ст. 129 предусматривала наказание в виде лишения свободы за расхищение государственного или общественного имущества путем заключения невыгодных сделок. УК БССР, принятый в 1928 г., в основном соответствовал кодексу РСФСР.

После признания частной торговли уголовно наказуемым деянием субъектами государственных закупок стали государство и государственные предприятия и организации. Государственный заказ превратился в своего рода плановое задание, которое доводилось до предприятий. Состав государственных заказов по стране в целом формировался и утверждался Госпланом СССР, а затем доводился до предприятий. Государство устанавливало цены на продукцию и ставки налогообложения [5, с. 27].

Таким образом, данный этап второго периода характеризовался следующими чертами: новая экономическая политика, включавшая элементы рыночных отношений, на определенный период возродила государственные закупки; последующий переход к плановой экономике ликвидировал необходимость проведения государственных закупок.

В период «перестройки» первым документом о введении публичных торгов стало принятое Советом Министров СССР 2 декабря 1988 г. постановление «О дальнейшем развитии внешнеэкономической деятельности государственных, кооперативных и иных общественных предприятий, объединений и организаций». В нем отмечалось, что с целью повышения заинтересованности совместных строительных и монтажных организаций в приобретении иностранной валюты им разрешается участвовать в торгах на сооружение на территории СССР объектов, на строительство которых выделена иностранная валюта [2, с. 6].

Анализ криминогенной ситуации периода «перестройки» свидетельствует о том, что именно тогда стали формироваться негативные явления, связанные с государственными закупками. Так, стали проявляться коррупция в форме так называемых откатов за распределение государственных средств, протекционизм, хищение товарно-материальных ценностей и денежных средств, как выделенных для государственных закупок, так и уже закупленных.

После распада СССР в нашей стране начался переход к рыночной экономике, которой свойственны многообразие форм собственности, конкуренция между производителями, уход государства от плановых рычагов управления экономикой. Перед Республикой Беларусь объективно возникла задача становления и развития государственных закупок в новой экономической действительности, где большую роль играет совершенствование правового регулирования. При этом в Республике Беларусь был выбран метод реформирования экономики на основе постепенных экономических преобразований, где основными условиями являются защита собственных экономических интересов, поддержка национальных субъектов хозяйствования.

Подводя итог рассмотрению историко-правовых аспектов и этапов развития института государственных закупок в Беларуси, обратим внимание на следующие моменты:

1. На всем протяжении развития механизма государственных закупок уделялось пристальное внимание со стороны государства. В большинстве случаев само государство являлось главным инициатором проведения конкурсных отборов исполнителей. Однако в разные исторические периоды было различное отношение государства к системе государственных закупок, что влияло на динамику их развития.

2. Технический и правовой механизмы подвергались постоянному совершенствованию (от простого объявления публичного заказа и поиска исполнителей до проверки соблюдения правил проведения торгов).

3. Уже первые конкурсы обладали специфическими чертами, характерными и для современных торгов, в первую очередь речь идет об открытости и публичности проводимого отбора, были выработаны формы закупок – аукцион (тендер), конкурс, смешанная форма.

4. Коррупционные проявления в сфере государственных закупок существовали и на ранних этапах становления и развития исследуемого института (государство при этом активно принимало меры по минимизации коррупционных проявлений в данной области, вводя на разных этапах исторического развития различные меры ответственности, вплоть до уголовной).

1. Аминов, Д.И. Коррупция как социально-правовой феномен и пути ее преодоления : учеб. пособие / Д.И. Аминов, В.И. Гладких, К.С. Соловьев. М. : Юристъ, 2002.

2. Бохан, В.Ф. Подрядные торги: сущность, проблемы, перспективы / В.Ф. Бохан. Минск : Дикта, 2008.

3. История торгов в России [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.mari-tender.ru/article.php?id\\_article=1133&tpl=46](http://www.mari-tender.ru/article.php?id_article=1133&tpl=46). Дата доступа: 10.03.2013.

5. Павлова-Сильванская, М.П. Учреждение о губерниях 1975 г. и его классовая сущность : автореф. дис. ... канд. ист. наук / М.П. Павлова-Сильванская. М., 1964.

7. Яруллин, С.М. История возникновения и развития государственного заказа в России / С.М. Яруллин // История государства и права. 2010. № 20.

Дата поступления в редакцию: 17.10.13

*V.S. Galtsov, PhD of law, associate professor, lecturer of the chair of economic security of the Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Belarus; A.V. Deshuk, post-graduate student of scientific and pedagogical faculty of the Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Belarus*

#### STAGES OF THE DEVELOPMENT OF INSTITUTE OF GOVERNMENT PROCUREMENTS IN BELARUS

*Questions of formation of institute of the state purchases in the Republic of Belarus are considered in the article. The object of research are the separate legal certificates operating during the considered historical period. The basic tendencies of formation and development of the state purchases in the Republic of Belarus are designated.*

*Keywords: government procurements, auction, competitions, state needs, gilded-edged contract.*

УДК 347.73(476)(043.3)

*Е.Н. Григорьева, кандидат юридических наук, доцент кафедры правоведения Белорусского государственного экономического университета*

### ПРИНЦИП ЕДИНСТВА НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ В ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКЕ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

*Исследуются доктринальные подходы к определению правовой природы и сущности принципа единства налоговой системы, анализируется законодательство ряда государств – участников СНГ. Выявляются направления развития представления о принципе единства налоговой системы в науке налогового права.*

*Ключевые слова: принцип единства налоговой системы, доктрина, законодательство государств – участников СНГ, принцип единой финансовой политики, принцип единства экономического пространства, налоговый суверенитет государства.*

Современное состояние и дальнейшее развитие общественных отношений, в том числе и в области налогообложения, обуславливает эволюцию как юридической мысли в области доктрины налогового права, так и налогового законодательства в соответствии с реалиями современности. Нередко объективное изменение общественных отношений требует переосмысления устоявшегося понимания некоторых правовых категорий, к которым относится принцип единства налоговой системы.

Традиционно к принципу единства налоговой системы в доктрине налогового права обращен интерес многих правоведов. И.И. Кучеров уделяет внимание конституционному уровню закрепления принципа единства налоговой системы. Он пишет, что о единообразии всех пошлин, податей и акцизов на всей территории государства говорится в разд. 8 ст. 1 Конституции США [8, с. 20]. Н.С. Крылова отмечает, что именно в данном государстве впервые в истории принцип единообразия налогов был закреплен на конституционном уровне [7, с. 71]. А.В. Демин на основе анализа практики Конституционного суда РФ пришел к выводу, что данное отправное положение логически вытекает из конституционных принципов единой финансовой политики и единства экономического пространства России [4; 5, с. 99]. А.В. Брызгалин, рассмотрев принцип единства налоговой системы, первоначально занял аналогичную позицию, утверждая, что данное основополагающее начало не только развивает одну из