



*«КТ» начинает публикацию материалов, освещающих историю конкурсных торгов на поставки для нужд государства в России. Мы хотим показать, как развивалась эта давняя для нашей страны традиция, что интересного таит такой, казалось бы, далекий от нынешних проблем госзакупок предмет, как история. Быть может, кое-что в «преданьях старины глубокой» окажется небесполезным и для нас, потомков. Во всяком случае, в деле конкурсов обидно сознавать себя «Иванами не помнящими родства», бесконечно ссылающимся на «новейший западный опыт». Кстати, многое новое, как гласит известная поговорка, — это не более чем хорошо забытое старое...*

## ИСТОРИЯ ТОРГОВ В РОССИИ. XVII — XVIII вв.

**Е. Гончаров**

Конкурсные торги в России — дело не новое и, как любое явление, имеют свою историю. В предлагаемой Вашему вниманию статье описано, как появились и развивались торги в России, особенности их нормативного обеспечения, каким учреждениям и государственным чинам было предписано заниматься таким важным делом, как государственная поставка и размещение подрядов.

Естественное развитие социальных и экономических отношений привело к возникновению различных форм контактов между государством и частным предпринимательством. Эти контакты складывались стихийно, но по накоплению некоторого опыта возникла необходимость их законодательного регулирования. В России привлечение частных капиталов и предприимчивых лиц к обеспечению государственных нужд на определенных условиях происходило издавна, но первые сохранившиеся акты с упоминанием мероприятий — предтеч конкурсных или публичных торгов относятся к XVII веку.

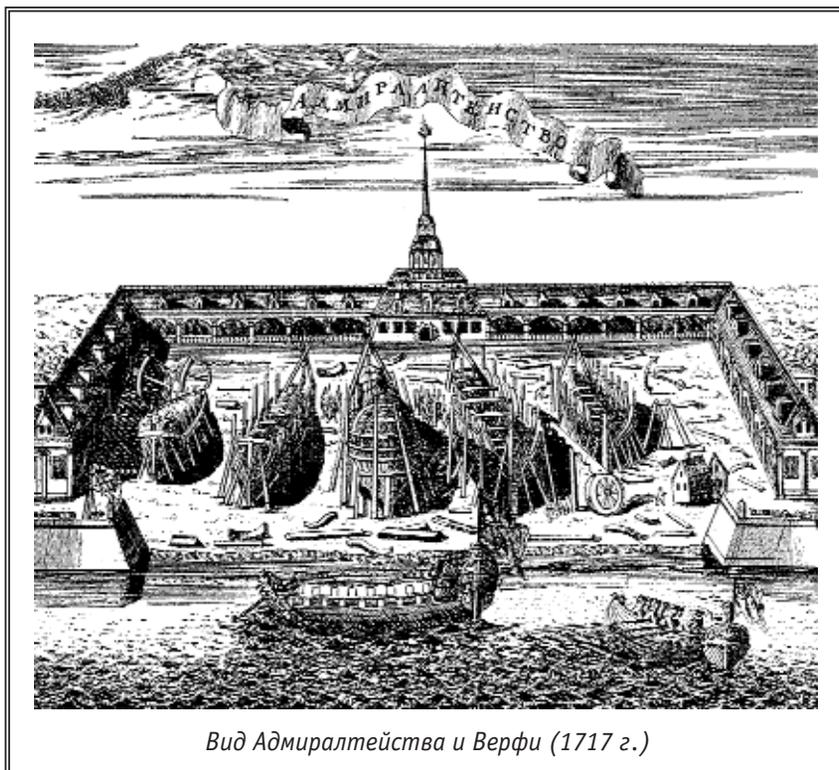
7 июля 1654 года, во время царствования Алексея Михайловича, отца Петра Великого, был объявлен указ о подрядной цене на доставку в Смоленск муки и сухарей. «Государь указал послать свои Государевы грамоты к Москве к Боярам и в города к Воеводам, и к приказным людям: велено на Москве и в городех Государев указ всяким людям сказать, которые люди похотят уговориться везти под Смоленск муку ржаную и сухари, и они б с теми людьми уговаривались; а давали им за муку за четверть по сороку и по сороку по пяти алтын и по полуторы рубли, а то им велено сказывать, что у них с того подрядного хлеба пошлин нигде не

возьмут». Говоря современным языком, за определенный объем груза (который измерялся кулями, возами и пр.) назначалась различная цена — 40; 55 копеек и 1,5 рубля. На таких условиях подрядчик должен был отвезти хлеб в Смоленск, при этом освобождаясь от пошлины. То есть конкурса как такового еще нет, но уже появляются его основные пункты — публичный заказ, поиск исполнителей, условия. Другие отрывочные сведения XVII века по сути не сильно отличаются от приведенного выше.

Первые законодательные акты, послужившие прообразом для будущих правил «публичных» торгов, относятся, как и многое в нашей истории, к правлению Петра Первого. Мы не будем подробно останавливаться на освещении Петровских реформ, отметим лишь, что в их контексте развивалось и взаимодействие государства с промышленниками. Особенно этому способствовала военная активность царя-реформатора.

«...Для нынешнего военного случая ... пороху сделать сколько возможно с поспешением. И для того порохового дела объявить Его Великого Государя указ по всем воротам, чтобы явились подрядчики всяких чинов люди в Канцелярию Правительствующего Сената, и уговоры б свои записывали, кто сколько и как и по какой цене может пороху сделать» (июнь 1711 года).

Первые объявления о конкурсе вывешивались на всех городских воротах, чтобы лица, входящие или покидающие город, могли с ними ознакомиться. Здесь же обычно сообщалось о льготах подрядчикам и поставщикам, перечислялись лица, уже работающие по госзаказам. В июне 1714 года специальным сенатским решением оговаривалось публичное сообще-



Вид Адмиралтейства и Верфи (1717 г.)

ние результатов не только важнейших, но и различных мелких торгов. Необходимо было указывать, кто на что подрядился, по каким ценам, а также поручителей; эти же сведения подавались в Канцелярию Сената. На воротах же вывешивались и судебные решения, которые зачастую касались результатов конкурса. Мелкое и крупное жульничество не могло не сопровождать такое выгодное дело, как поставки для казны, с их появлением стали совершаться и всевозможного рода аферы: подставные лица, взяточничество, сговор «конкурсантов» между собой или с членами Комиссии, сокрытие полученных ранее, но невыполненных заказов. Правительство обращалось к советам своих подопечных и требовало от них искренности:

«По Именному Своему Царского Величества указу публиковать в народ, чтоб всех Губерний и приказов и канцелярий всякого чина люди, кто своим именем, или на имя постороннего подрядился, о всех своих, как о провиантских, так и о других подрядах, какого звания оные и манера не были, которые поставлены в Адмиралтейство, в Артиллерию и в прочие места, объявили в Сенат таковым образом, в котором году кто какой подряд имел и с кем из Губернаторов, или с другими знатными персонами и Судьями имени договаривался, и своим ли именем, или написав в договор имя постороннего и кого именем и с торгу ль или без торгу, и всё ль поставил, и буде поставил, кто принял... (далее идет сложный пассаж, смысл которого — «кому взятки дал?»). —

Е.Г.) ...А буде кто какого чина ни будь, ведая свои какие подряды, вскоре не объявит, а после того кто на него в том донесёт, и по тому доношению сыщется: и те люди, яко преступники, жестоко будут наказаны, с разорением движимых и недвижимых их имений».

Самым известным примером является «битие» Петром Первым своего выдвигенца и друга Александра Меншикова именно за мошенничество с поставками. Этот ближайший царев вельможа поставил гнилое мундирное сукно.

Учреждение, занимавшееся вопросами поставок и продаж, называлось «Канцелярия подрядных дел», подчинялось оно Камер-Коллегии. В военных ведомствах аналогичные обязанности возлагались на специальных должностных лиц. В 1719 году была издана Инструкция Генерал-кригс-комиссару. Этот чин заведовал преимущественно финансовыми операциями, касавшимися обеспечения жалованьем офицеров и солдат, в его же ведомстве находилось снабжение провиантом

и амуницией частей русской армии. Реформирование армии заставляло вносить изменения и в систему обеспечения: для быстрого и качественного снабжения сухопутных войск и кораблей выгодно было привлечь частных поставщиков, минуя посредников. Чтобы сблизить заказчика и поставщика, Генерал-кригс-комиссару рекомендовалось, например, недостающие мундиры «и всякие полковые припасы и лошадей» спрашивать в той губернии, где стоял полк. С этого же времени и вплоть до революции большинство контактов казны и частного капитала происходило именно на стезе поставок для военного ведомства и все законодательство по публичным торгам строилось на положениях, разработанных в военных министерствах.

В гражданской же жизни закупки иногда использовались для проведения не совсем обычных операций. Так, например, с целью получения у иностранных торговых людей крупной серебряной монеты в декабре 1716 года был оглашен Указ: «...послать из Сената купчину, доброго человека, в Ярославль и прочие города, где юфть делают. И торговать той юфти до 100 тыс. пудов или меньше... ценой по 4 р. за пуд, с договором, чтобы продавцы юфти поставили её в г. Архангельск в следующем году на ярмарку, взяв на себя расходы («своими харчами»), и с платежом пошлин, по указанной цене. Для них никаких препятствий («озлоблений и пресеканий») в торговле не будет, но и налоги не уменьшатся».

Казна продавала поступившую юфть по той же цене приплавившим в Архангельск — крупнейший международный порт России — иностранцам только за талеры (крупную серебряную монету), которые поступали в «монетный передел», т.е. на них чеканились русские рубли того времени. В начале XVIII века Россия добывала очень мало серебра, и его не хватало на нужды нормального денежного обращения.

Членам Камер-Коллегии постоянно приходилось помнить об изошренных умах, искавших возможность под видом соблюдения государственного интереса соблюсти и свой собственный. Получение заказа и денег за его выполнение, естественно, подвергалось налогообложению. Так же как и сейчас, «бизнесмены» XVIII века старались избежать этих «излишних» расходов и, выскивая самые разные пути. Доношение Петру Алексеевичу об этом было представлено в апреле 1720 года:

«Подряды, которые бывают от дома Его Царского Величества и из Сената, и из Коллегий, и от прочих управителей... а уговоры (контракты) пишут без пошлин и счета снимают (округляют) на себя, и от того в доходах утрата, и под видом подрядов и другие товары безпошлинно привозят; а надлежит указом объявить, никто бы подрядов без пошлин не чинил, и счета на себя не принимали, а платить всем пошлины по указу». Петр утвердил это решение с отметкой о немедленной передаче пошлинных денег Коллегии, заключавшей подряд.

Но злоупотребления при получении подряда не прекращались. Судебные процессы по тем или иным поводам велись безостановочно. Многие закупки обходились казне очень дорого, назначенное следствие выявляло покровителей некоторых купцов или промышленников в составе комиссий по рассмотрению предложений. Естественно, это покровительство вознаграждалось материально.

На городские ворота в июне 1721 года был вывешен Сенатский Указ о борьбе с подложными ценами и коррупцией в деле поставок и подрядов. С лиц, получивших за свои подряды слишком высокие цены и тем самым нанесших значительные убытки казне (если их вина была доказана), требовали «передаточные деньги» (т.е. переплаченные) и известный штраф. А если кто из подрядчиков с документами в руках и другими свидетельствами доказывал, что судья (решающий голос комиссии) допустил подлог, приняв от подрядчика взятку, возвращение части переплаченной суммы вместе со штрафом, после расследования, возлагалось и на судью. В случае смерти последнего его наследники, получившие «движимое и недвижимое имение», выплачивали только сумму взятки. Доклад о принятых мерах должен был поступать в Ревизион-Коллегию.

В 1721 году Российское царство получило титул империи, все гражданское и военное управление должно было

соответствовать повышенным требованиям. Среди потока реформирующих указов, решений, реляций и прочего был принят Регламент Адмиралтейства и верфи. Это был очень передовой документ своего времени, включавший максимум опыта управления такой новой для России организацией, как флот и его строение; в основе его лежали изученные и переработанные флотские Регламенты других стран. Вопросы снабжения адмиралтейств и верфей считались в числе важнейших, и инструкции по их решению находились в первой главе, в пункте 15 «Каким образом подрядчиков сыскивать и с ними договариваться».

Схема работы с подрядчиками предлагалась такая: когда возникала необходимость подряда, надо было написать билеты с указанием подряда, время, с которого начинали приниматься заявки, и место, в какое должны прибыть соискатели подряда. Обычно это была канцелярия обер-комиссара от подряда и покупки. Билеты отправлялись полицмейстеру, который с целой свитой подчиненных ходил по городу и с барабанным боем (для привлечения внимания) прибывал их в нужных местах. Сразу же шла рассылка билетов в магистраты (администрации) других городов. О материалах, чья поставка должна была состояться летом, уведомлять указывалось в ноябре, о зимних же — не позднее июля.

У прибывавших подрядчиков обер-комиссар в присутствии контролера спрашивал цену, которую те хотели получить за выполненную работу, претенденты должны были самолично написать свои условия. По окончании установленного для приема заявок срока участников торгов три раза в неделю приводили в Коллегию и спрашивали, кто меньше возьмет за подряд. Иногда это затягивалось на три недели, т.е. настаивавшие на своем конкурсанты подвергались государственному прессингу девять раз.

Подряд отдавался предложившему низжайшую цену при условии, что подрядчик был надежен, для чего обер-комиссар освидетельствовал поручительства и сведения передавал в Коллегию. Если подрядчик оказывался «неверным», т.е. необязательным или недостаточно состоятельным, подряд отдавался пусть даже и подороже, но «верному» человеку, чьи поруки и состояние соответствовали требованиям. По истечении трех недель после отдачи подряда (подрядчики все еще находились при канцелярии) зажигалась суточная свеча, и соискателям говорилось, «что ежели из них кто одумается, или вновь явится во время горения той свечи, и брать будет меньше, надежная персона», то уже утвержденный подряд или поставка передадутся ему. Но если такое предложение поступало после сгорания свечи, то оно не принималось. Свечу, во избежание различных эксцессов, охраняли два специально приставленных офицера.

Предотвращая покупку казной у самой себя требуемых материалов или продуктов, не разрешалось вступать в торги как высшим, так и низшим чинам Адмиралтейства, а подрядчикам запрещалось покупать «для поставки в магазины (т.е. оптовые склады. — Е.Г.)» у служащих Управления Адмиралтейством.

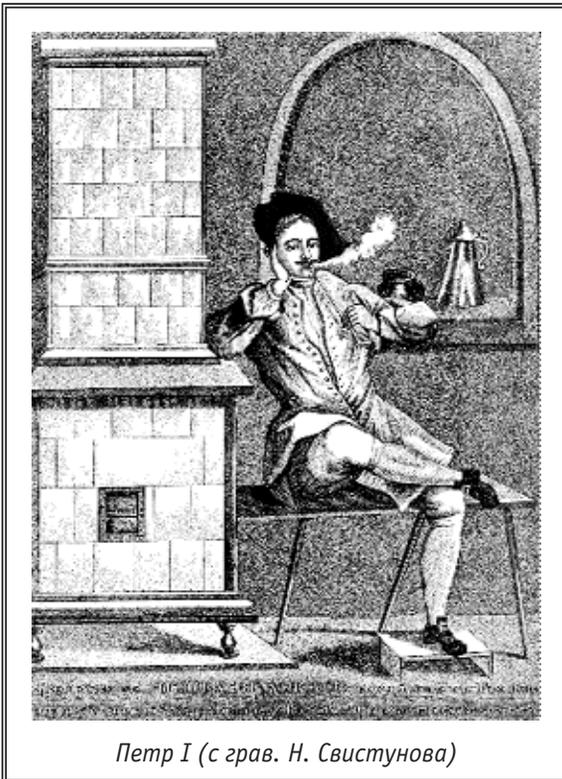
Развитие системы публичных торгов выявляло различные нюансы в их организации, поэтому параллельно совершенствовалось и их нормативное обеспечение. При ближайших преемниках Петра Первого страна жила в основном по принятым им законам. Это в полной мере касалось и вопросов поставок и подрядов. Петровские Регламент и Инструкция дополнялись и при других царствующих особах до 1737 года, когда они были изданы последний раз. Кроме таких базовых документов выходили и небольшие, регулировавшие отдельные вопросы взаимодействия.

Путь к решению появившихся за это время вопросов был обозначен в новом Регламенте Камер-Коллегии, принятом в начале правления племянницы Петра Великого Анны Иоанновны. Мы не будем приводить этот довольно объемный текст, наполненный канцеляризмами того века, расскажем только о новых введениях по отношению к петровскому Регламенту 1721 года. Было приказано:

- объявления печатать три раза в «Русских курантах» — общегосударственной центральной газете;
- купцов пускать и выслушивать порознь;
- спрашивать их о наибольшей и наименьшей ценах и о поручителях;
- после каждой публикации (они следовали через два месяца) купцы должны являться и подтверждать свои предложения, если не хотят их изменить, так же являться и к торгам;
- в тех местностях, где нужных вещей, материалов нет или где точно не найдется подрядчиков (охотников), объявления не делать (речь идет о специальном, помимо газетного, варианте публикации), так как «только труд и продолжение времени произойдет»;
- при одинаковых предложениях подряд рекомендовалось передать жителю того города или губернии, где проводился торг.

Последний пункт гласит о мудром государственном решении, направленном на развитие торговли и промышленности в губерниях. При неравномерном развитии различных регионов России дельцы из более развитых в экономическом отношении местностей могли захватить в свои руки всю казенную поставку. В этом же случае их участие в торгах другой губернии не только уравнивалось с местными купцами, но и давало поощрительное преимущество последним.

Такая тщательная регламентация косвенно свидетельствует, что, несмотря на все сложности, дело государственных поставок и подрядов на основе торгов шло и процветало. Возникла масса всевозможных вопросов, решение которых вырабатывалось коллегиально, упразднялись не оправдавшие себя пункты, предусматривались возможные проблемы или злоупотребления. Например, в Регламенте 1732 года уже не оговаривалось возжигание свечи, но организаторы торгов не заметили ее отсутствия, поэтому столь откровенное «выжимание» скидок было отменено специальным распоряжением. Отслеживалось и такое распространенное явление, как попытка решить проблемы расчета с государством путем подряжения на другие работы. В конце 30-х годов было запрещено допускать к торгам лиц без



Петр I (с грав. Н. Свистунова)

справки из Коммерц-Коллегии об отсутствии у них государственных «доимок», долгов по вексям и пр. Приблизительно в это время в актах начинает обращать внимание на качество приобретаемых товаров. Уже знакомому нам Генерал-кригс-комиссару указывалось, что «провиант, сукна мундирная и амуничные вещи, оныя заготавливать подрядами и покупками с публичных торгов со осмотрами и предостерегая Наш Императорского Величества интерес». Выходят специальные инструкции с требованиями к качеству различных наименований закупок.

Следующий крупный документ — Регул провиантского правления — был утвержден при Елизавете Петровне в 1758 году. Как следует из названия конторы, для которой приняли этот документ, он касался поставок продовольствия (преимущественно хлеба). Какие новые положения были введены через двадцать шесть лет после Регламента Анны Иоанновны?

Особое внимание уделялось рекламе и публикации объявлений о торгах, билеты с сообщением и условиями

указывалось «чинить с барабанным боем», по окончании службы священники должны были сообщать о назревшей государственной необходимости, причем не затягивая во времени, — последнее касалось глубинки, где ни шелест газет, ни «барабанный бой» не слышались;

публикации объявлений не проводились на территориях современных Латвии и Эстонии, как на землях с особым статусом, в Астраханской губернии и Сибири (кроме местной поставки) в силу их преимущественно добывающего характера землепользования;

каждому участнику конкурса сообщались условия, и он предупреждался о недопустимости подлога и сговора с другими соискателями;

в каждой следующей публикации сообщались анонимно предложенные цены, чем отсекались лица, жаждавшие большей наживы;

в определенное время давался последний торг и передача подряда самому уступчивому.

Особое внимание в этом документе уделено закупкам именно у производителей, минуя купцов. Шляхте (мелкопоместным дворянам) и крестьянам предоставлялось преимущество при получении заказа на поставку. Этим преследовалась цель убрать купца-посредника, чем сэкономить казенные деньги и предоставить средства на развитие именно производства продукции. Рекомендовалось также избегать подрядов, а закупки производить по твердым государственным ценам у землевладельцев. При состоявшихся торгах победителя предлагалось «всеми силами склонять к ещё сбавке цены... ища казенной прибыли без всякой передачи». В отношении купцов ужесточались бюрократические требования — количество требуемых с них справок, аттестаций, «описок и очисток» росло. Это свидетельствует о попытке государства огородить себя от хитроумных поползновений некоторых «господ». В это время, например, конкурсантов обязали предоставлять своего рода сведения о доходах и капитале и запретили набирать заказы на сумму, превышающую стоимость всего имущества.

Относительно поставок ткани, фурнитуры и прочего принимались другие акты, так как по этим поставкам были иные условия, и занимались ими другие подразделения. Примером тому является Регламент Адмиралтейской коллегии, которая решала вопросы прежде всего военного морского строительства. Обеспечение новых кораблей парусным вооружением и такелажем,

матросской формой и снаряжением, посудой, частично некоторыми видами оружия и массой других вещей, требовавшихся на суда в большом количестве и хорошего качества, производилось именно частными фабриками и мануфактурами. Занимался этим обеспечением уже упомянутый Генерал-кригс-комиссар, чьи полномочия Регламент описывал следующим образом: «...должен иметь старание о снабдении всех воинских людей,



Александр Меншиков

служащих во флотах, не токмо жалованием, мундиром, обувью и всем к одежде принадлежащим, но и провиантом...» Говоря об имуществе, принадлежащем флотам и Адмиралтейству, Регламент советовал покупать не только по цене, указанной в штате, но и стараться уменьшать эту цену для экономии казенных средств.

В 1775 — 1776 годах была проведена одна из самых радикальных реформ государственного управления в России. Акт, по которому происходило это реформирование, получил название «Учреждение о губерниях». Он долгое время определял развитие России как государственной системы. Статья 118 этого документа называлась «О контрактах по подряду, поставках и откупах». Правила, данные в этой статье, послужили отправным пунктом для подобных документов в различных ведомствах, поскольку в них учитывался весь опыт проведения торгов на поставки и закупки государственными органами. Можно сказать, что этот документ подвел черту законодательной базе торгов в XVIII веке, поэтому мы рассмотрим его подробнее.

По новому положению функция проведения торгов передавалась во вновь созданную Казенную палату. Ей доверялось заключать контракты на сумму до 10 000 руб. на срок не более 4 лет. Деятельность Палаты на этом поприще определялась так: «Казенная Палата заключить имеет контракт или письменный договор, тогда берёт в осмотрение престоережение и соображение как пользу и прибыль казённую в том контракте, так и настоящую нужду или надобность того контракта ибо бдению Казенная Палаты облежат разные народные и казенные проудовольствованиии и заготовлении, так же и уменьшение казенного убытка, совокупно с умалением злоупотреблений, наипаче же тех, кои народу и казне вредны или отяготительны или убыточны; и для того Казенная Палата долженствует поступать осторожно, исправно и сходственно узаконениям и учреждениям, не пренебрегая, елико власть, силы и возможности ея простираются, ничего, в чем заключаться обще-

ственная и казенная польза, и на таковом основании поручается Казенной Палате заключать контракты или письменные договоры...» Подписанные Палатой договоры приказывалось соблюдать независимо от обстоятельств; подразумевалось, что контракт, заключенный госорганом, подписан лично Государыней Императрицей, даже если он был составлен незаконно и с казенным ущербом. Казенные убытки должны были взыскиваться с членов Казенной палаты, которые их допустили. Жестко определялись сроки объявления о казенной необходимости:

- с 8 января по Страстную неделю;
- после Троицына дня по 27 июня;
- со 2 октября по 18 декабря.

В случае особой необходимости объявления предполагалось давать круглогодично. Около учреждения (обычно склада), в которое требовалась поставка или которое сдавало подряд, прибывалось объявление. Оно же рассылалось в губернские и уездные города; через печать, уездный Суд, городской Магистрат, Ратушу и Нижнюю расправу (административный орган, ничего общего с карательной функцией не имевший) сообщалось всем заинтересованным слоям населения, «чего и сколько требуется, и что Казенная Палата созывает желающих к такому-то числу и в такое-то место для договора». Соискатели должны были представить аттестации из судебного места, «где присудны» о своем состоянии и имени или о поручителях. Если раньше человек имел господряды, то необходимо было предоставить отзыв об исправном выполнении контракта и указать сумму, в пределах которой соискатель заслуживал доверия.

Казенная палата точно определяла дату прибытия участников. В губерниях давалось три дня на раздумье и на дорогу по 25 км в сутки от места пребывания соискателя в пределах уездов конкретной губернии. Если подрядчики не являлись или являлся только один; если прибывшие выдвигали слишком тяжелые для казны условия, противоречащие казенной и общественной пользе; если требуемые цены превышали среднюю расчетную за последние пять лет, то требовалось по той же схеме издавать второе объявление о торгах.

После прибытия всех участников или поверенных их по одному запускали в отведенное помещение и объявляли, чего, сколько должны поставить, срок поставки и что соискатель допускается к торгам. Он предупреждался о том, что должен «поступать по правде, без всякого обмана и подлога» и во время договора не общаться с другими претендентами. Визировались или перечисленные выше аттестации, или отписка о том, что подрядчик положил треть суммы подряда в Судебном месте своей губернии.

В предлагаемых условиях претендент должен объявить, сколько и чего он поставит в требуемое место; каким путем (по воде, по суше); летом или зимой и свою цену, а также подписку о несговоре. Все сказанное записывалось, и подрядчик «прикладывал руку». После сбора всей информации члены Казенной палаты выбирали самое выгодное предложение, в котором были указаны нижайшие цены, ближайшие сроки, качество и пр. Эти условия (кондиции) объявлялись на общем собрании поставщиков или их поверенных без имени предложившего. Общий торг давался три раза, и контракт подписывался с самым уступчивым конкурсантом, у которого были в порядке документы или лежал необходимый залог. В случае равенства «кондиций» нескольких участников преимущество было у местного участника торгов.

Казенная палата не выдавала, как раньше, предоплаты или задатка, и вся ответственность за соблюдение условий договора лежала на подрядчике.

Но жизнь шла своим чередом, и даже такой совершенный для своего времени документ после выхода в свет дополнялся и корректировался последующими указами.

В завершение мы опишем один из примеров торгов на поставку, когда фирма-соискатель получила подряд, заручившись рекомендацией высшего правительственного органа, отказать которому местная Казенная палата была не в силах.

В Ярославле в 1783 году проводили торг на поставку соли, она была присуждена саратовскому купцу Милютину, который подряжался поставить соль из своего города по 23 коп. за пуд или из Нижнего Новгорода по 7 и  $\frac{1}{8}$  коп. или по 9 коп. за куль. Прочие подрядчики отказались от таких цен или оказались несостоятельны. Объявившиеся в Сенате в Санкт-Петербурге купцы Милованов и Викулин «со товарищи» устроили свой конкурс. Первый уступил по рублю с доставки каждой тысячи пудов, но все равно сложившаяся цена противоречила штатной; тогда Викулин и Угрюмов сделали уступку, которая, по расчету комиссии, дала «приращение казне» в 8000 руб. за четыре года. Сенат выдал предписание ярославской Казенной палате провести дополнительные торги и, при отсутствии других выгодных предложений, отдать поставку Викулину «со товарищи». Впредь же было постановлено депутации подобного рода не принимать, а купцов отправлять в место проведения торгов.

Дальнейшее законодательство «галантного» века принципиального значения не имеет, и на этом мы завершаем знакомство с публичными торгами на казенные поставки и подряды в период второй половины XVII и всего XVIII века.