

Исторический экскурс

Содержание

1. Про муку и сухари
2. Об открытости и публичности первых торгов
3. О том, как Петр бил Алексашку Меншикова за «дрянное сукнецо»
4. Про «плутов ненасытных»
5. Про недобросовестных поставщиков и извозе припасов
6. Про суточную свечу и поиск поставщиков
7. Про «неистребимое взяточничество»
8. «Про государственные закупки при Анне Иоанновне»
9. «О справедливой конкуренции»
10. «Про форс-мажоры»
11. «Про смерть подрядчика»
12. Контрактная система в век золотой Екатерины
13. О новых законах и математических подходах
14. О коррупции и конкуренции
15. О свободной торговле и протекционизме
16. Поставщики двора
17. Война и закупки

1. Про муку и сухари

Началом истории государственных закупок в России можно считать указ Алексея Михайловича о подрядной цене на доставку в Смоленск муки и сухарей, датированный 7 июля 1654 г. : «Государь указал послать свои Государевы грамоты к Москве к Боярам и в города к Воеводам, и к приказным людям: зелено на Москве и в городах 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 ведено сказывать, что у них с того подрядного хлеба пошлин нигде не возьмут».

Говоря современным языком, за перевоз определенного объема груза назначалась различная цена. На таких условиях подрядчик должен был отвезти хлеб в Смоленск, при этом освобождаясь от пошлины. То есть конкурса как такового, еще нет, но коль скоро появляется государственный заказ, то начинается и поиск исполнителей, формулируются условия его выполнения и вознаграждения.

По материалам Е. Ю. Гончарова («Конкурсные торги» №8 1998).

2. Об открытости и публичности первых торгов

Продолжаем собирать коллекцию фактов «История закупок государства Российского в лицах». Так совпало, что сегодня годовщина одного из фактов.

Ровно 299 лет назад, 3 июня 1714 года, было издано сенатское решение № 2822 «О публикованіи указами о подрядахъ и продажахъ». Если коротко, то в нем говорилось о необходимости публично сообщать результаты «главныхъ» и «последнихъ» подрядов для государственного заказа. В частности необходимо было указывать, кто и на что подрядился, и по каким ценам. Кроме того, данные сведения подавались в Канцелярию Сената. Помимо оглашения результатов торгов, на всех городских воротах размещали объявления о конкурсах, где также сообщалось о льготах подрядчикам и поставщикам.

Таким образом, мы видим, что тема «публичности и открытости» государственных закупок, отнюдь не изобретение наших дней. И во времена Петра Первого это было одним из неперенных условий поддержания эффективности закупок, поддержания конкурентной среды и попытками избавиться от коррупции.

По материалам Е.Ю. Гончарова и тома №5 «Полного собрания законов Российской Империи»

3. О том, как Петр бил Алексашку Меньшикова за «дрянное сукнецо»

Сегодня особенный день – 9 июня. Ровно 341 год назад родился первый российский император Петр I. Вспоминая о деяниях великого государя, приведем яркий пример его борьбы с казнокрадством из романа Алексея Николаевича Толстого «Петр Первый», главы III.

«Сукно на сухаревскую военную швальню поставил новый завод Ивана Бровкина, построенный на реке Неглинной, у Кузнецкого моста. Интересанами в дело вошли Меньшиков и Шафиров. Преображенский приказ уплатил вперед сто тысяч рублей за поставку кафтанового сукна. Меньшиков хвалился Петру, что сук-нецо-де поставит он не хуже гамбургского. Поставили дерюгу пополам с бумагой. Алексашка Меньшиков в воровстве рожден, вором был и вором остался. «Ну, погоди!» – думал Петр, нетерпеливо дергая вожжами.

Александр Данилович сидел на кровати, пил рассол после вчерашнего шумства (гуляли до седьмого часу), – в синих глазах – муть, веки припухли. Чашку с огуречным рассолом держал перед ним домашний дьякон, по прозвищу Педрила, зверогласный и звероподобный мужчина – без вершка сажень росту, в обхват – как бочка. Сокрушаясь, лез пальцами в чашку:

– Ты огурчик пожалуй, на-кася...

– Иди к черту...

Перед пышной кроватью сидел Петр Павлович Шафиров с приторным, раздобревшим, как блин, умным лицом, с открытой табакеркой наготове. Он советовал пустить кровь – полстакана – или накинута пиявки на загривок...

– Ах, свет мой, Александр Данилович, вы прямо губите себя неумеренным употреблением горячащих напитков...

– Иди ты туда же...

Дьякон первый увидел в окошко Петра: «Никак грозен пожаловал». Не успели спохватиться – Петр вошел в спальню и, не здороваясь, прямо к Александру Даниловичу – ткнул ему под нос солдатский кафтан:

– Это лучше гамбургского? Молчи, вор, молчи, не оправдаешься. Схватил его за грудь, за кружевную рубаху, дотащил до стены и, когда Александр Данилович, разинув рот, уперся, начал бить его со стороны на сторону, – у того голова только болталась. Сгоряча схватил трость, стоявшую у камина, и ту трость изломал об Алексашку. Бросив его, повернулся к Шафирову, – этот смирно стоял на коленях около кресла, Петр только подышал над ним.

– Встань. (Шафиров вскочил.) Дрянное сукно все продашь в Польшу королю Августу по той цене, как я вам платил... Даю неделю сроку. Не продашь – быть тебе битым кнутом на козле, сняв рубаху. Понятно?

– Продам, много раньше продам, ваше царское величество...

– А мне с Ванькой Бровкиным поставите доброе сукно взамен.

– Мин херц, господи, – сказал Алексашка, вытирая сопли и кровь, – да когда же мы тебя обманывали... Ведь с этим сукнецом-то что вышло?..

– Ладно... Вели – завтракать...»

4. Про «плутов ненасытных»

«При Петре I казнокрадство и взяточничество достигли таких размеров небывалых прежде – разве только после», характеризуя период правления Петра I, отмечал историк Василий Осипович Ключевский. Предпринятая Петром I попытка перестройки государственного аппарата привела к невиданной доселе коррупции, но надо сказать, и меры по борьбе с коррупцией Петром I были предприняты весьма решительные.

24 декабря 1714 г. Петр I издал указ №2871 «О воспрещении взяток и посулов», ужесточивший наказание за совершение корыстных злоупотреблений по службе должностными лицами органов государственного управления. Согласно данному указу, тот, кто осмеливался брать взятки или вымышленные подряды, оправдывая себя, что якобы это законно, был «весьма жестоко» наказан, всего имения лишен, «шельмован» и из числа знатных людей исключен, а за взятки в особо больших размерах смертью казнен. Такая участь ожидала и соучастников подобных сделок, а также тех, кто знали о факте взятки, но не воспрепятствовали и не донесли властям.

И самое важное! Казнокрадство, согласно указу №2871, считалось не просто административным или уголовным правонарушением, а ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИЗМЕНОЙ. Кстати, уголовная ответственность за взятки была введена годом ранее указом №2707 «О пресечении грабительств в народных сборах, о платеже всех податей вместе на четыре срока и о способах взыскания недоимок».

А что если бы в наши дни подобные коррупционные мошенничества приравнивались к государственной измене? Сегодня государственная измена «наказывается лишением свободы на срок от двенадцати до двадцати лет со штрафом в размере до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осуждённого за период до трёх лет либо без такового». Гуманнее чем у Петра, не правда ли?

P.S. Заметка подготовлена по материалам:

1. Том №5 «Полного собрания законов Российской Империи».
2. В.О. Ключевский. Курс русской истории (Лекции LXII—LXXXVI)
3. Уголовный кодекс (УК РФ). Статья 275. Государственная измена.
5. Про недобросовестных поставщиков и извозе припасов

Централизация контрольных функций «по защите прав потребителей» началась при Петре I. Недобросовестные поставщики и подрядчики за доставку испорченного имущества облагались существенными штрафами, зачастую такие дела выходили из ведения губернской администрации и рассматривались уже в столице.

5 сентября 1702 года Петр I издал указ №1917 «О писании в контрактах на перевоз казенных тяжестей и всяких припасов, что заключающий сей контракт обязуется взятые вещи доставить в надлежащее по договору место и сдать приемщикам в целости; о штрафах за неисполнение сей обязанности, и о взыскании за вещи утраченные и испорченные».

Указ велел приказу Крепостных дел записывать, куда, что и кто из подрядчиков-поставщиков взялся доставить. По прибытии на место, исполнитель получал от приемщика «довозное письмо», которое являлось

своего рода распиской в получении, после того как тот проверил количество и качество «привезенного припасу полкового, дворцового или ратных людей».

Если обнаруживалось, что подрядчик имущество «в целостности не довез, или подмочил, или иную какую проруху учинил», то с него и с поручителей бралась пеня, размер которой должен был указывать сам царь. За порчу или утрату военных припасов изымалась двойная сумма всего подряда и подвод.

В случае отказа поставщика от выполнения взятых на себя обязательств на него помимо штрафа возлагалась выплата разницы между стоимостью старого и нового подрядов. Помимо экономического воздействия на провинившихся, активно применялись и физические наказания.

Так закладывались основы логистики учитывая российскую инфраструктуру и людские ресурсы (дороги и дураки).

Факт подготовлен по материалам:

1. Н.А. Каменная «Историко-правовые аспекты становления и развития института гражданско-правовой ответственности в сфере поставок товаров для государственных нужд». — 2011, стр. 31

2. Том №5 «Полного собрания законов Российской Империи»

6. Про суточную свечу и поиск поставщиков

Новый факт проекта «История закупок государства Российского в лицах» мы в очередной раз посвятили временам Петра I. Это последний факт нашей коллекции, связанный с эпохой правления Петра I, и в этот раз на иллюстрации последний прижизненный портрет Петра I.

На следующий год после получения Российским царством титула Империи, Петр I принимает «Регламент адмиралтейства и верфи». Документ №3937 датируется 5 апреля 1722 года. В пункте 15 «Каким образом подрядчиков сыскивать и с ними договариваться» его первой главы были даны инструкции по вопросам снабжения Адмиралтейств и верфей. Данный раздел можно считать прообразом современного законодательства по проведению тендеров.

Как описывает Е. Ю. Гончаров, схема работы с подрядчиками предполагалась такая: когда возникала необходимость подряда, надо было написать билеты с указанием подряда, время (термин), с какого 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 должен был вывесить их в наиболее видных местах. Сразу же шла рассылка в магистраты (администрации) других городов. О материалах, чья поставка должна была состояться летом, уведомлять указывалось в ноябре, а зимних же — не позднее июля. Обер-

комиссар в присутствии контролера провозглашал цену, которую прибывшие подрядчики хотели получить за выполненную работу. Претендент должен был собственноручно 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».

Подряд отдавался предложившему низжайшую цену при условии, что подрядчик был надежен, для чего обер-комиссар освидетельствовал поручительства, а сведения передавал в коллегию. Если подрядчик оказывался «неверным», т.е. необязательным или недостаточно состоятельным, подряд отдавался «верному» человеку, пусть даже и подороже, но чьи поруки и состояние соответствовали требованиям.

Весьма своеобразным образом устанавливался порядок снижения стоимости подряда. Зажигалась суточная свеча, и соискателям объявлялось, «что еже ли из них кто одумается, или вновь явится во время горения той свечи, и брать будет меньше», 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.

Как видим, текст закона соответствует принципам конкурентности, гласности, открытости и равнодоступности... Но в отличие от 94 ФЗ в петровские времена поставщик должен быть проверен и найден достойным заказа. В законе о Контрактной системе, этот момент есть, но всё сложно...

Факт подготовлен по материалам:

1. Е. Ю. Гончаров («Конкурсные торги» №8 1998)
2. Том №6 «Полного собрания законов Российской Империи»
7. Про «неистребимое взяточничество»

Проект «История закупок государства Российского в лицах» из петровских времен переходит к временам правления Анны Иоанновны (1730-1740)

К слову, 282 года назад (23 июня 1731 года — то есть 6 июля по новому стилю) Анной Иоанновной был принят новый Регламент Камер-Коллегии [Указ] № 5789. Это был весьма существенный документ, призванный усовершенствовать действовавшее законодательство, в том числе и относительно государственного заказа.

Какие нововведения он содержал, мы расскажем через неделю, а сегодня — ...

Правление Анны Иоанновны — довольно мрачное для страны время — было непростым и для правительства. Императрице и ее министрам пришлось решать проблемы, которые наметились еще при правлении Петра I, и расцвели

пышным цветом во время правления Меншикова и Долгоруких. Плохая работа государственного аппарата, волокита, лихоимство, мздоимство и разгильдяйство, а главное — повсеместное, неистребимое взяточничество чиновников всех уровней и рангов. Решить эти проблемы, прочно въевшиеся в русскую жизнь, казалось невозможным: не помогали ни наказания, ни призывы, ни указы с «гневом». Работа на основе регламентов и указов оставалась несбыточной мечтой. Чиновнику не брать взятку было невозможно — он становился белой вороной, казался непредсказуемым для окружающих и вызывал у них опасения.

В 1735 году известный историк и государственный деятель Василий Никитич Татищев, назначенный представителем государства на Урал, писал, что к нему приходил первейший из местных купцов-раскольников «и приносил 1000 рублей, и хотя при том никакой просьбы не представлял, однакож я мог выразуметь, чтоб я с ними также поступал, как прежние (начальники]; я ему отрекся, что мне, не видя дела и не зная за что, принять сумнительно. Назавтра прислал паки, да с ним, Осокиным, приказчик Набатов, и принес другую тысячу, но я им сказал, что ни десяти не возьму, понеже то было против моей присяги, но как они прилежно просили и представляли, что ежели я от них не приму, то они будут все в страхе и будут искать других мест (то есть побегут — обычная для старообрядцев форма сопротивления насилию), и я, опасаясь, чтоб какого вреда не учинить, обещал им оные принять».

Парадоксальным образом коррупция создавала пространство доверия не только на местах в регионах, но и способствовала утверждению «вертикали власти». Разрушить эту круговую поруку было невозможно одними лишь указами и угрозами, требовалось заняться изменением правосознания, что для общества, опирающегося не на закон, а на традиции было невыполнимой задачей.

Факт подготовлен по материалам:

1. Е. Ю. Гончаров («Конкурсные торги» №8 1998)
2. Е. В. Анисимов, Анна Иоанновна. — М.: Молодая гвардия, 2002
3. Том №8 «Полное собрание законов Российской Империи»
8. «Про государственные закупки при Анне Иоанновне»

Утро понедельника добрым не бывает! Восьмой факт проекта «История закупок государства Российского в лицах» готов. На «десерт» — один из лучших, на наш взгляд, портретов Анны Иоанновны.

Самым существенным документом эпохи времен Анны Иоанновны (1730-1740), призванным усовершенствовать действовавшее законодательство, стал новый Регламент Камер-Коллегии [Указ] № 5789. Напомним, Камер-Коллегия — центральное государственное учреждение

Российской империи, заведовавшее казенными сборами и некоторыми отраслями государственного хозяйства.

Какие он содержал нововведения?

- объявления о закупке печатать три раза в «Русских курантах» — общегосударственной центральной газете. Ранее по регионам только рассылались билеты с описанием подряда, которые вывешивались на видных местах;

- 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, независимо от того, хотят ли они их изменить, до нового Регламента участников торгов три раза в неделю приводили в коллегию и спрашивали, кто меньше возьмет за подряд;

- в тех местностях, где нужных вещей, материалов нет или где точно не будет подрядчиков («охотников»), там объявления не делать (речь идет о специальном, кроме газетного, варианте публикации), т.к. «только труд и продолжение времени произойдет»;

- при одинаковых предложениях подряд рекомендовалось передать жителю того города или губернии, где проводился торг.

Последний пункт говорит о мудром государственном решении, направленном на развитие торговли и промышленности в губерниях. Таким образом, купцы из небогатых губерний на своей территории получали поощрительное преимущество перед дельцами из более развитых регионов.

***Корректировалось ли в данном регламенте петровское «возжигание свечи» и кто согласно Регламенту Камер-Коллегии [Указ] № 5789 обвинялся в несвоевременном исполнении условий подряда мы расскажем, но не сегодня.

Факт подготовлен по материалам:

1. Е. Ю. Гончаров («Конкурсные торги» №8 1998)

2. Том №8 «Полное собрание законов Российской Империи»

9. «О справедливой конкуренции»

И вновь обратимся к нововведениям государственного заказа при Анне Иоанновне (1730-1740).

В Регламенте Камер-Коллегии от 1732 года (указ № 5789) уже не оговаривалось «возжигание свечи». Напомним, этот способ «выжимания» скидок из поставщиков был введен при Петре I. Тогда зажигалась суточная свеча, и подрядчикам объявлялось, «что ежели из них кто одумается, или

вновь явится во время горения той свечи, и брать будет меньше», то уже утвержденный подряд или поставка передадутся ему.

Каковы же были причины отмены этой конкурентной процедуры при Анне Иоанновне? Возможно, процедура была конкурентной только на первый взгляд, и на практике лишь «избранные» подрядчики добирались до горящей суточной свечи. Мало ли, что (или кто) им могло помешать? Вот и стремилась Анна Иоанновна к справедливости. Также причиной отмены могло стать вполне целесообразное (в контексте принятого регламента) предположение, что конкуренция (когда ее СЛИШКОМ много) — вещь излишняя. Косвенно это подтверждается введенными новым Регламентом преференциями местным поставщикам, которые можно найти и в современном «госзакупочном» законодательстве — Федеральном законе №94-ФЗ или законе о контрактной системе. Правда, разница в том, что речь идет о преференциях отечественным товарам и услугам, если они дороже менее чем на 15%. Что вполне закономерно: успехи глобализации привели к тому, что мир стал меньше, соседние регионы не воспринимаются как отдельные государства, да и регионы промышленно дифференцировались: где-то — сельское хозяйство и трактора, а где-то — швейные машины и лен... Это обратная сторона прогресса. Кроме того, речь может идти о введении ответственности поставщика перед местным самоуправлением и народом — понятно, что плохо выполненный подряд будет очевиден и вряд ли представится очередной случай. Лихие люди, которые не выполняли подряд в одном регионе и бежали «подлататься» в другой — отсекались.

В конце 30-х годов было запрещено допускать к торгам лиц без справки из Коммерц-Коллегии — центрального правительственного учреждения, созданного Петром I для покровительства торговли — об отсутствии у них государственных «доимок», долгов по векселям и прочему. До этого времени достаточно было поручительств. Также поставщикам больше не позволялось решать проблемы расчетов с государством путем подряжения на другие работы.

В актах начинает обращаться внимание на качество приобретаемых товаров (выходят специальные инструкции с требованиями к качеству различных наименований закупок). В несвоевременном исполнении условий подряда стали виниться не только поставщики — подобные претензии выдвигались и против казны в лице Камер-Коллегии. Точное выполнение заказа поставщиком требовало от последнего точно такой же выплаты денег в течение двух недель. Была назначена пеня (2% в месяц от суммы подряда), получаемая исполнителем госзаказа при задержке выплаты и взыскиваемая с Камер-Коллегии. Позже процент увеличили до четырех.

В целом же такая тщательная регламентация косвенно свидетельствует, что несмотря на все сложности, дело государственных поставок и подрядов на основе торгового шло и процветало. Возникала масса всевозможных вопросов, решение которых вырабатывалось коллегиально, и упразднялись не

оправдавшие себя пункты, несущие возможные проблемы или злоупотребления.

Факт подготовлен по материалам:

1. Е. Ю. Гончаров («Конкурсные торги» №8 1998)

2. Том №8 «Полное собрание законов Российской Империи»

10. «Про форс-мажоры»

Проект «История закупок государства Российского в лицах» подошел в эпохе правления Елизаветы Петровны. (1741-1761). В. О. Ключевский назвал Елизавету Петровну «...умной и доброй, но беспорядочной и своенравной русской барыней... «соединявшей» ...новые европейские веяния...» с «...благочестивой отечественной стариной». Посмотрим, что было сделано для отечественного госзаказа при этой, безусловно, яркой императрице...

Сегодня в договоре между заказчиком и поставщиком всегда фигурирует важный пункт о возможных форс-мажорах. А как при Елизавете Петровне (1741 — 1762) решался подобный вопрос, и решался ли он?

Решался, и его регулирование было оговорено в «Регуле провиантского правления», утвержденном 9 января 1758 г. главы III. — О подрядахъ и общественных поставках провианта и фуража, и кого к этому и с каким усмотрение допускать, и чего при том остерегаться надлежить.

Были в этом регламентирующем документе 2 пункта: 12. Какие законные причины подрядчиков и продавцов от положенных за просрочки вычетов свободными учинить могут и 13. Разные причины, которые в предосторожность казенного ущерба и в защищение подрядчиков служить могут.

В списке причин тринадцатого пункта:

1. Если суда на дорогах или в других местах разбиты будут;
2. Если провиант сгорит – от грома или иначе;
3. Если везущийся провиант и фурах (корма, заготавливаемые для с.-х. животных) будет разбит «разбойниками»;
4. Если на границе суды будут задержаны за долги российских подданных возместить ущерб должны будут те, из-за которых эти суда были задержаны ;
5. Если задержание судов произойдет за собственные долги подрядчиков, или обнаружится, что вместе с провиантом подрядчики везли и партикулярные товары (что было запрещено!), то они должны понести «вычеты» согласно нанесенному казне ущербу. Сверх того, следовало штрафовать нерадивых подрядчиков «на теле», что они имели на «собственных землях» долги или

отважились провести какие-нибудь товары, из-за чего могло произойти задержание казенного товара;

6. Если на «соседственных землях», через которые проводилась поставка импортного провианта, начинались военные действия, и суда с провиантом по тем или иным причинам задержали или ограбили. Более того, государство возмещало подрядчикам этого провианта всю сумму нанесенного им ущерба. Например, стоимость провианта и средства за испорченное судно.

Очевидно, что законодатель осознавал наличие комплекса причин, которые не поддаются регулированию в полной мере. С одной стороны это т.н. форс-мажорные обстоятельства, когда возникновение препятствий связано со стихийными бедствиями и внешними непреодолимыми обстоятельствами, с другой стороны это сознательные правонарушения и репутационные издержки самого подрядчика, которые могут создавать риски для исполнения контракта, хотя напрямую с ним не связаны.

Факт подготовлен по материалам:

Том №15 «Полное собрание законов Российской Империи», закон №10788.

11. «Про смерть подрядчика»

В проекте «История закупок государства Российского в лицах» новый факт и первый портрет в профиль. Елизавета Петровна традиционно неотразима!

Представьте, поставка успешно произведена, вот-вот из казны подрядчик должен получить выделенные на оплату данного заказа средства ... Вариантов развития событий — множество. А как при Елизавете Петровне решалась проблема, например, если подрядчик умирал до момента оплаты успешно доставленного заказа?

В соответствии с «Регулом провиантского правления», утвержденного 9 января 1758 г., если объявятся наследники, желающие получить ту часть денег, которая их родственнику была не доплачена, то все до копейки выдавалось: детям, братьям, а также родным и двоюродным племянникам. Правда, для этого наследник должен был предъявить письменное свидетельство о родстве. Если наследников у скончавшегося подрядчика не оказывалось, то деньги шли на содержание какого-нибудь госпиталя. Бывало, что покойник оказывался должником. После предъявления соответствующих доказательств, кредитор мог вернуть некогда выданные в займы средства.

Заметьте, в данном случае к наследникам причисляются: дети, братья, а также родные и двоюродные племянники. О женах, дочерях и прочих родственниках слабого пола в «Регуле провиантского правления» 1758 года — ни слова...

Факт подготовлен по материалам:

Том №15 «Полное собрание законов Российской Империи», закон №10788

12. Контрактная система в век золотой Екатерины

За окном сентябрь... У кого-то — бархатный сезон, а в проекте «История закупок государства Российского в лицах» — Екатерина Великая, урождённая София Августа Фредерика Анхальт-Цербстская.

До вступления в силу Федерального закона №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» осталось 112 дней. Вопросов — много, ответов мало. Попробуем найти зацепки во времена правления Екатерины Великой (1762-1796).

В 1775-76 годах была проведена одна из самых радикальных реформ государственного управления в России. Досталось и государственным закупкам. Для них в главном реформенном документе «Учреждение о губерниях» (№ 14392) была отведена отдельная статья под номером 118 «О контрактах по подряду, поставках и откупах».

Согласно данной статье проведение торгов по контрактам на сумму до 10000 рублей сроком не более 4 лет передавалось в Казенную палату, которая обязана была соблюдать условия договора независимо от обстоятельств, даже если это несло ущерб казне. Казенная палата действовала от имени Императрицы, а контракты свыше 10000 рублей были полностью в ее ведении. Правда, казенные убытки быстро пополнялись за счет незадачливых чиновников, допустивших невыгодную сделку. А не подобный ли подход предлагает нам закон о контрактной системе, который вступит в силу 1 января 2014 года, где роль Казенной палаты будет возложена на контрактные службы или контрактных управляющих?

После объявления о казенной необходимости «чего и сколько требуется и что Казенная Палата созывает желающих к такому-то числу и в такое-то место для договора» всем заинтересованным поставщикам определяли точную дату прибытия из расчета «чтобы времени было 3 дня на раздумья, да сутки на каждые 25 километров дороги». Приехать соискатели должны были не с пустыми руками, а представить в Казенную палату аттестации из Судебного места, «где присудны», о своем состоянии и имении или о поручителях, а также отзывы об исправном выполнении предыдущих контрактов, если таковые имелись. За участие в подряде в судебном месте своей губернии оставлялся зарок — треть суммы подряда. Похожие по своей сути условия обговариваются и в Контрактной системе — разве что в екатерининские времена еще никто не слышал об общественном контроле.

Если подрядчики не являлись или являлся только один, или прибывшие выдвигали слишком тяжелые для казны условия с ценами, превышающими

среднюю расчетную за последние пять лет, то должно было по той же схеме издавать второе объявление о торгах. В свою очередь, одна из целей контрактной системы — сокращение случаев заключения контрактов у единственного поставщика.

После прибытия последнего участника, с ними общались по одному и брали обещание во время договора не общаться с другими претендентами. Такой, говоря современным языком, антидемпинговый механизм. Все названные подрядчиком условия записывались, а когда вся информация была собрана, выбиралось наиболее выгодное предложение: цены низжайшие, сроки ближайшие, качество отменнейшее. Эти условия объявлялись всем трижды и контракт подписывался с самым уступчивым конкурсантом. 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.

Как видим, добрые (или не очень) екатерининские времена во многом схожи с сегодняшней ситуацией, когда привычный 94-ФЗ заменяется на контрактную систему. Правда немаловажно, что при Екатерине II ЧИНОВНИКИ несли ответственность за невыгодную сделку, и обязательства перед поставщиком выполнялись. Сейчас, и в частности, согласно закону о контрактной системе, заказчики получают больше прав, особенно по расторжению сделки. Не так ли?

Факт подготовлен по материалам:

Том XX «Полное собрание законов Российской Империи», закон №14392

Е. Ю. Гончаров («Конкурсные торги» №8 1998)

13. О новых законах и математических подходах

Давненько в нашем проекте «История закупок государства Российского в лицах» не было мужчин, поэтому с удовольствием обращаемся ко временам императора Александра I (1801-1825), который не только победил Наполеона, но и существенно пересмотрел законодательство, в том числе и регламентирующее публичные торги по казенным поставкам и подрядам. Он так преуспел на этом поприще, что в годы его правления было принято около 170 документов по вопросам госзакупок.

Такое впечатляющее обилие нормативов нельзя списывать на любовь императора к бюрократии – система госзакупок действительно расширялась и детализировалась. Просто происходило это не так аврально, как получилось с подзаконными актами к нынешнему Федеральному закону № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок», которые за несколько месяцев, оставшиеся до вступления закона в силу, принять явно не успевают.

Среди важнейших законов александровской эпохи — «Устав о провианте для продовольствия войск» 1802 года, пришедший на смену екатерининскому «Учреждению о губерниях». Принципиальным новшеством данного документа явилось введение нового инструмента в системе государственных подрядов — «справочной цены», которая являлась отправной точкой в организации торгов, так что все решения принимались, ориентируясь на нее. Сегодня мы называем этот показатель — начальная или максимальная цена контракта. В Уставе подробно описывался механизм сбора информации и порядок исчисления справочной цены. В том же году вышли и «Правила соляной поставки», в которых впервые была приведена статистика и аналитика торгов. Тогда же впервые был проведен расчет экономии казны от организации мероприятий по конкурсному размещению заказов — то есть были созданы все возможности для аргументированной и объективной оценки эффективности госзакупок.

Наряду с Уставом 1802 года был издан Указ 1815 года, где рекомендовалось распределять особо крупные подряды по частям. Возможность разделения крупных заказов не теряет свою актуальность и на сегодняшний день — подобная политика заказчиков в лице государства и муниципалитетов могла бы оказать поддержку субъектам малого предпринимательства. Через три года — в 1818 году — подрядчики получают еще один замечательный документ: «О мерах к отвращению промедлений и платежа поставщикам по заключенными с ними в казенных местах подрядах», который вводит ответственность заказчика за неисполнение принятых обязательств, в частности оплаты подрядов.

Активное строительство, развернувшееся на юге империи в Бессарабской, Новороссийской губерниях и Тавриде, заставило пересмотреть введенный Екатериной II лимит в 10000 руб., свыше которого ответственные учреждения не могли самостоятельно проводить торги. Создание портов (Одессы, Севастополя и других), постройка или перестройка крепостей (Измаил, Очаков, Таганрог), городское строительство на этих землях требовали больших объемов стройматериала, и, прежде всего, леса. Поэтому в течение 1804-1807 гг. комиссионеры Адмиралтейской коллегии, контора Главного Командира Черноморского флота, инженерные команды крепостей и строители казенных зданий получили дозволение превышать, при необходимости, установленную сумму. Позже даже вышло специальное постановление «О почитании контрактов, заключаемых на земские повинности, ненарушимыми, хотя бы они превышали сумму 10000 руб.». А в 1817 г. Одесский строительный комитет получил право заключать контракты до 50000 руб. Во второй половине XIX столетия ограничительная сумма вообще была снята.

Таким образом, мы видим, что значительное расширение территорий Российской империи требовало и серьезного пересмотра внутренней политики, в частности, такой важной ее части, как государственные закупки.

Их грамотное построение несло выгоды казне и бесперебойное обеспечение армии и флота. Однако при всем многообразии новых мер и законов – они вводились продуманно и постепенно, чего хотелось бы пожелать и современным законодателям.

Факт подготовлен по материалам:

Том XVI «Полное собрание законов Российской Империи» Е. Ю. Гончаров («Конкурсные торги» №8 1998)

Настольная книга госзаказчика, Под редакцией директора Института госзакупок РАГС, председателя Ассоциации экспертов по госзакупкам А.А. Храмкина

В. В. Мельников «Институциональная трансформация механизма государственных закупок в постсоветской России»

14. О коррупции и конкуренции

До нового года, а значит до вступления в силу №44-ФЗ о Контрактной системе еще есть время, и в рамках проекта «История закупок государства Российского в лицах» мы предлагаем вам совершить небольшое путешествие в XIX век – время, когда развитие социальных и правовых отношений, техники, ведомственной структуры требовало совершенствования российского законодательства. Чем и занялся император Николай I (1825-1855), завершивший «эпоху фаворитизма» и плотно занявшийся борьбой с коррупцией.

Своей задачей император Николай I видел сохранение существующего порядка, восполняя его пробелы и ветхости практическим законодательством. Особенно это касалось такой коррупционной сферы как госзакупки. Примечательно, что значительная часть норм русского права и норм законодательных актов периода правления Николая I в области поставок для государственных нужд была воспринята и в современном законодательстве России.

Если классифицировать торги того времени, то можно выделить торги с неограниченной и торги с ограниченной конкуренцией. Последние появились только во второй половине XIX века и были плодом борьбы за упрощение конкурса при сохранении качества поставок и работ. На торги с неограниченной конкуренцией допускались все приславшие свои условия, таким образом, организаторы конкурса получали возможность маневрировать, сравнивая качество предлагаемых товаров и работ, и цену на них. Но такой способ не был закреплен законодательно и мог оспариваться, поскольку во все правила выигрыша торгов закладывалось предложение наименьшей цены. Искусственное понижение на торгах платы, получаемой подрядчиком, неизбежно вело к соответственному ухудшению качества изделий, что повлекло за собой разработку некоторыми ведомствами правил для торгов с

ограниченной конкуренцией. Теперь к участию в таких торгах стали привлекаться только известные своей благонадежностью и опытом промышленники, заводчики, фабриканты и мастера.

В эпоху Николая I увидел свет совершенно новый акт по вопросам госзакупок – «Положение об обязательствах, заключаемых казною и частными людьми по подрядам и поставкам», датированное 1830 г. Это был единый, подробный и полный документ для руководства компанией по госзакупкам. Он впитал в себя весь положительный опыт проведения госзакупок, существовавший доселе, и представлял собой единое и подробное руководство для государственного чиновника в области проведения государственных закупок. Нормы «Положения об обязательствах, заключаемых казною и частными людьми по подрядам и поставкам» были составлены лично императором Николаем I и с некоторыми изменениями действовали вплоть до Октябрьской революции. В нем законодательно закреплялись положения о конкуренции – в отношении с казною разрешалось вступать всем, кто не имел проблем с законом и мог предоставить поручительства.

Впрочем, не стоит обольщаться. В то же время обобщались материалы по уголовной ответственности нарушителей подрядного законодательства. В составе первого уголовного кодекса России – «Уложения о наказаниях уголовных и исправительных», подписанного Николаем I в августе 1845 г. включались наказания:

1. За нарушение конкурсных процедур (несвоевременное вскрытие запечатанных объявлений и т.п.);
2. За давление на других участников торгов;
3. За вступление чиновников в казенные подряды через подставных лиц (в том числе жен и детей);
4. За допуск к торгам исполнителей, не соответствующих требованиям подряда;
5. За приемку некачественно выполненных работ (поставку некачественных товаров);
6. За приписки при приемке работ.

Для борьбы с коррупцией Николаем I были введены регулярные ревизии на всех уровнях, а суды над чиновниками стали обычным явлением. Так, в 1853 году под судом находилось 2540 чиновников.

Таким образом, XIX век начал подводить первые итоги всего опыта госзакупок, накопившегося в Российской Империи и отделять зерна от плевел, выбирая все самое лучшее и эффективное.

Факт подготовлен по материалам:

Том V Второго собрания Законов Российской империи

В. О. Ключевский. Курс русской истории. Лекция LXXXV

С. М. Яруллин «История возникновения и развития государственного заказа в России», Электронный ресурс 2010

Е. Ю. Гончаров «История торгов в России», («Конкурсные торги» №8 1998 год)

15. О свободной торговле и протекционизме

«Мороз и солнце; день чудесный...», а проект «История закупок государства Российского в лицах» подходит к завершению XIX века и выходит на финишную прямую. Герой нынешнего номера — император Александр III, который вошел в историю как миротворец и сторонник экономической политики протекционизма.

Вторая половина XIX века стала для России непростым, во многом переломным временем. Многочисленные реформы, затрагивающие разные стороны русской жизни (от ограничения цензуры до отмены крепостного права), повернули страну на рельсы долгожданного либерализма и способствовали ухудшению экономического положения страны. К концу века разочарование от либеральной экономической политики было столь сильно, что в восьмидесятые годы XIX века наряду с книгами Маркса и Чернышевского в стране были запрещены труды Адама Смита...

Так что важнейшей задачей императора Александра III (1881-1894) стало укрепление сильно пошатнувшейся экономики, что, по общему мнению историков и современников, было достигнуто за счет протекционистской политики правительства, а также благодаря грамотным и ответственным чиновникам, назначенным императором на пост министра финансов: Николаю Христиановичу Бунге (1881-1886), Ивану Алексеевичу Вышнеградскому (1887-1892), Сергею Юльевичу Витте (с 1892 года) и самому Александру III.

По воспоминаниям Сергея Витте «все стояли за свободу торговли и считали, что этот закон о свободе торговли также непреложен, как закон мироздания, систему же таможенного протекционизма считали гибелью для государства», а потому поворот к столь непопулярному протекционизму «мог сделать один Император и притом Император столь твердый... каким был Император Александр III». Сам Витте также вошел в историю как выдающийся государственный деятель, который совмещал, казалось бы, несовместимое: содействовал развитию российского капитализма и укреплению монархии. Его начинания оздоровили экономику в целом и госзаказ в частности.

Александр III предпринял ряд мер по искоренению коррупции и злоупотреблений, усилившихся в предыдущее царствование. Например, были введены новые запреты для чиновников и многочисленных царских

родственников: запрет на участие в правлениях частных акционерных обществ, запрет на получение комиссии (лично чиновником) при размещении государственного займа и другие. Таким образом, наживаться за счет участия в сомнительных для страны финансовых «проектах» (в основном, связанных с железнодорожной отраслью) или, используя инсайдерскую информацию стало довольно проблематично.

Получится ли в нынешних условиях также эффективно исправить экономическую ситуацию и снизить коррупцию — большой вопрос.

Среди важнейших документов эпохи особое место занимает новое «Уложение о наказаниях уголовных и исправительных», которое было издано в 1885 году. Над Уложением трудился один из лучших юристов своего времени, убежденный либерал и противник смертной казни Николай Степанович Таганцев. В документе были дополнены некоторые статьи, изъятые меры физического воздействия и, таким образом, либерализована система наказаний.

И все же к началу XX века в связи с переходом страны на капиталистический путь развития Россией начинают интересоваться иностранные фирмы и банки, составляя порой жесткую конкуренцию отечественным предприятиям. В первую очередь, иностранные фирмы участвовали в конкурсах на постройку судов. Вообще, русские кораблестроители оставались часто не у дел, т.к. их условия правительство и банки отказывались выполнять даже с учетом политики покровительства отечественной промышленности.

В целом довольно нестандартные для мировой экономики меры во время правления Александра III оказались спасительными для страны, переживающей период глубокого кризиса и экономической депрессии. При этом борьба с коррупцией стала одним из главных факторов выравнивания экономической ситуации.

Изменилось положение России и в мировом сообществе, поскольку грамотная внешняя политика способствовала тому, что, по словам историка Ключевского, «Европа призналась, что страна, которую она считала угрозой своей цивилизации, стояла и стоит на ее страже, понимает, ценит и оберегает ее основы не хуже ее творцов; она признала Россию органически необходимой частью своего культурного состава, кровным, природным членом семьи своих народов». В таком состоянии Россия вступила в XX век

Факт подготовлен по материалам:

XV том «Свода законов Российской империи»

В.О. Ключевский «Памяти в бозе почившего государя императора Александра III-го»

«Я схожу съ ума, когда думаю о перспективахъ Россіи, мы станемъ самымъ великимъ народомъ, самымъ великимъ государствомъ, всё въ мірѣ будетъ дѣлаться съ нашего разрѣшенія», — говорил император Всероссийский, Царь Польский и Великий Князь Финляндский, последний Император Российской Империи из императорского дома Романовых, а также Полковник, адмирал флота и фельдмаршал британской армии Николай II. О госзакупках во времена его правления (1894-1917) и пойдет речь в двух заключительных фактах проекта «История закупок государства Российского в лицах».

Начало XX века вошло в российскую историю как время невероятного экономического подъема — темп роста промышленного производства превышал 9% в год! Росло и число отечественных предприятий, но, несмотря на развернутую Александром III политику протекционизма, участие в российском госзаказе иностранных компаний оставалось существенным — с 1903 по 1905 год зарубежные компании получили заказов на 306 млн. золотых рублей. Причина такой несознательности по отношению к отечественному производителю была проста — русские изделия по качеству пока проигрывали иностранным. Правда вина за это лежит не столько на производителях, сколько на системе передачи казенных заказов недобросовестным контрагентам. Нередко для изготовления готовой продукции приходили низкокачественные комплектующие. Как и сегодня, неудачную поставку можно было вернуть, вот только сроки исполнения заказа не всегда давали возможность для подобных маневров.

Отдельную проблему для развития конкуренции представляли казенные заводы, которые имели ряд льгот. Например, освобождались от промыслового налога, не платили штрафы при простроченных заказах, а также могли себе позволить выпускать на рынок продукцию по убыточным ценам, ведь все убытки компенсировала казна. Так что казенные заводы изначально находились в более выигрышном положении, чем частники и получали преимущества в распределении заказов даже в тех случаях, если запрашивали более высокие цены. Министерская логика в этом случае была проста: раз казенные заводы существуют — значит должны использоваться. Вред, наносимый частной промышленности казенными заводами, в какой-то момент стал так велик, что одна из официальных комиссий, изучавших состояние дел в промышленности России, предложила ликвидировать казенные заводы, передав их в руки предпринимателей. Но подобные проблемы касались большой политики и больших денег. В провинции существующее законодательство по закупкам было действенным и помогало земским и казенным учреждениям выполнять свои функции. Абсолютное большинство заявок поступало на строительство зданий, заготовку дров и решение различных проблем на железных дорогах.

Что же до наших дней, то закон «О контрактной системе» обещает увеличить квоту по госзаказам для малого бизнеса и разрешить приобретать у

него любые товары и услуги, что по задумке законодателей должно уравнивать его шансы в борьбе за госзаказ. Насколько эффективной окажется эта мера покажет время.

С другой стороны, частный бизнес в начале XX века был крайне заинтересован в партнерстве с казенными структурами, которые, в свою очередь, не всегда отказывали фирмам в возможности посоревноваться за государственное признание. Наиболее известные производители получали звание «поставщиков Двора Его Императорского Величества» – высшая ступень в иерархической лестнице торгов и конкурсов.

Так что в итоге частный бизнес рос, да такими темпами, что их можно сравнить разве что с расцветом предпринимательства на рубеже XX и XXI века. И точно также предприниматели дореволюционной России вызывали недовольство, а порой и ненависть общества. Виной такого отношения, была не сама предпринимательская деятельность, а не сформировавшиеся для нее условия, которые давали благоприятную почву для поиска лазеек в законодательстве.

Такова оборотная сторона слишком быстрых экономических реформ: в российской истории предпринимательство не развивалось поступательно, а появлялось разом, не успев приобрести ни собственного менталитета, ни кодекса чести. Всему этому только предстояло сформироваться и расцветающая экономика страны этому формированию всячески способствовала. Увидеть плоды этого помешала Революция.

Теперь мы вернулись на ту же стадию формирования, так что остается надеяться, что условия, предлагаемые №44-ФЗ и №223-ФЗ, позволят поставщиками и заказчикам достигать договоренностей, которые будут одинаково удобны всем.

Факт подготовлен по материалам:

XV том «Свода законов Российской империи»

А. Н. Асаул «Развитие предпринимательства в России» журнал «Регион: политика, экономика, социология», 2002, № 3-4

Е. Ю. Гончаров, «История торгов в России», 1998

17. Война и закупки

Друзья, остается всего 3 дня до Нового года... Мы завершаем этот год, и вместе с ним завершаем и наш проект «История закупок государства Российского в лицах». Сегодня мы подготовили для вас наш последний факт о временах правления Николая II — последнего Императора Российской Империи.

Война 1914-1918 гг. вскрыла недостатки системы распределения государственного заказа. Одной из причин низкого качества работ

признавалось распределение заказов на изустных торгах и смешанных конкурсах. Остановимся на этих торговых процедурах подробнее. Итак, в «Положении о подрядах и поставках», опубликованном в 1900 году и действовавшем до октября 1917, предусматривалось проведение торгов трех типов: изустные торги, торги посредством запечатанных объявлений и смешанные.

Изустные торги представляли собой аукцион. В публикуемых приглашениях к торгам через запечатанные объявления указывались день и час, с которого принимались пакеты с предложениями, и начинались торги. Казенная цена устанавливалась по заранее составленным сметам, с учетом сведений о ценах в местностях, где предполагалось выполнение госзаказа. Казенная цена представлялась на торги в запечатанном пакете. Если полученные заявки удовлетворяли казенной цене, этот конверт уничтожался не вскрытым. Если всем претендентам отказывали в подряде, казенная цена предавалась огласке. Смешанные торги отличались тем, что сначала принимали устные заявления, затем вскрывали конверты с заявками. Не имея достаточно времени на обдумывание, участники выкрикивали нереальные цены. Получив заказ, они были вынуждены выполнять его с отступлениями от требований. Торги по запечатанным объявлениям приводили к более успешным результатам. Как это похоже на сегодняшние разговоры о том, что цена на торгах не должна быть определяющим фактором – и новый закон «О контрактной системе» обещает, что отныне будут учитываться и другие возможные условия.

В целом же, анализируя объявления начала века о проведении торгов на поставку товаров и работ, мы видим, что в них присутствуют практически все положения торгов, используемые и сегодня. Так что мы с вами во многом пользуемся дореволюционным наследием.

При утверждении результатов торгов комиссия проверяла соблюдение правил производства дел, соответствие выигравшего претендента установленным требованиям, соотношение между подрядными и средними справочными ценами. При нарушении какого-либо пункта результат торгов мог быть аннулирован. С современных позиций важны два положения, при которых результаты торгов аннулировались: если объявленные на торгах цены «казне не выгодны»; в случае переменившихся обстоятельств, когда «самый предмет торга сделался уже ненужным».

В военные годы для совершенствования процесса конкурсного отбора в России было предложено ввести английскую систему поиска возможных участников торгов. С этой целью каждое ведомство вело списки предприятий, признанных подходящими казне контрагентами по своей надежности и солидности. Так и сегодня мы приходим к разговорам о предквалификации для участников торгов – чтобы получали госзаказ наиболее надежные компании.

Да, предстоящий год обещает быть совсем не скучным, и мы будем надеяться, что все возможные проблемы в госзаказе будут лишь временными препятствиями на пути к развитой и выгодной для всех сторон системе российского госзаказа.