



Иван Владимирович ЕВТУШЕНКО,

заместитель начальника правового отдела
Федеральной службы по контролю
за алкогольным и табачным рынками (г. Москва)
77712@live.ru

**СТАНОВЛЕНИЕ МЕХАНИЗМА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОЦЕДУРЫ
КОНКУРЕНТНЫХ ТОРГОВ В РУССКОМ ГОСУДАРСТВЕ В XVI-XVIII ВЕКАХ:
ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ**

**THE FORMATION OF THE MECHANISM OF LEGAL REGULATION
OF THE COMPETITIVE BIDDING PROCEDURE IN THE RUSSIAN STATE
IN THE XVI-XVIII CENTURIES: HISTORICAL AND LEGAL ANALYSIS**

Вопросы становление процедуры конкурентных торгов как при проведении государственных закупок, так и при продаже государственного имущества и прав на его аренду в России в юридической литературе относят к времени правления Петра I. В то же время анализ архивных материалов показывает, что система и процедура конкурентных торгов в Русском государстве была хорошо известна уже в первой половине XVII века и применялась, например, для выявления арендаторов так называемых «ухожей» – обширных незаселенных территорий на юге страны до и во время строительства основного фортификационного сооружения для защиты от постоянных татарских набегов – Белгородской засечной черты. Подобного рода торги организовывал и проводил Приказ Большого дворца – орган государственного управления, который ведал, в том числе, закупками товаров для обеспечения деятельности царского двора и, соответственно, представляется вероятным, что данная процедура использовалась и при их проведении. В нормативно-правовые акты конца XVII – начала XVIII века начинают закладываться присущие системе конкурентных торгов принципы – гласность, состязательность, эффективность, прозрачность и т.д. Но механизм правового регулирования проведения процедуры конкурентных торгов создавался и совершенствовался в течении всей первой половины XVIII века, получив окончательное оформление во времена правления Императрицы Елизаветы Петровны.

The issues of the formation of the competitive bidding procedure both in public procurement and in the sale of state property and rights to lease it in Russia in the legal literature date back to the reign of Peter I. At the same time, an analysis of archival materials shows that the system and procedure of competitive bidding in the Russian state was well known already in the first half of the XVII century and was used, for example, to identify tenants of the so-called «well-groomed» - vast uninhabited territories in the south of the country before and during the construction of the main fortification to protect against permanent Tatar raids – Belgorod zasechnaya line. Such auctions were organized and conducted by the so-called Order of the Grand Palace, a public administration body that was responsible, among other things, for the procurement of goods to ensure the activities of the royal court and, accordingly, it seems likely that this procedure was used during their conduct. The principles inherent in the competitive bidding system - transparency, competitiveness, efficiency, transparency, and so on – are beginning to be laid down in the normative legal acts of the late XVII – early XVIII century. But the mechanism of legal regulation of the competitive bidding procedure was created and improved throughout the first half of the XVIII century, having been finalized during the reign of Empress Elizabeth Petrovna.

Ключевые слова: процедура конкурентных торгов, Приказ Большого дворца, ухожья, Белгородская черта, тендер, аренда, государственные закупки, государственный заказ, контракт.

Keywords: competitive bidding procedure, Order of the Grand Palace, grooming, the Belgorod Zasechnaya Line, tender, lease, public procurement, state order, contract.



Вопросы организации эффективной конкурентной процедуры при проведении государственных торгов – важный вопрос для любого государства, позволяющий сэкономить при заключении контракта на поставку товаров для государственных нужд либо наоборот – получить максимум прибыли про продаже или сдаче в аренду государственного имущества.

В Русском государстве, по мнению некоторых авторов [11, с. 62-66], история конкурентных торгов восходит еще к 1595 году, ко времени подписания Царем всея Руси Федором Иоанновичем казенного подряда «О заготовлении материалов для строения Смоленской крепости». В то же время данный подряд, за исключением требования публичности [14, с. 27], не содержит каких-либо норм по организации государственных торгов, равно как и подписанный 7 июля 1654 года Указ царя Алексея Михайловича «О подрядной цене на доставку в Смоленск муки и сухарей» [10, с. 240].

Как правило, в юридической литературе становление процедуры конкурентных торгов как при проведении государственных закупок, так и продаже государственного имущества и прав на его аренду относят к времени правления Петра I [7, с. 119-124], но анализ архивных материалов показывает, что система и процедура конкурентных торгов в российском государстве была уже хорошо известна уже в первой половине XVII века. Например, период освоения южной окраины Российского государства – территории нынешних Белгородской, Воронежской, Липецких областей, их заселение и начало строительства основного фортификационного сооружения для защиты от постоянных татарских набегов – Белгородской засечной черты – уже дает пример становления на государственном уровне процедуры цивилизованных конкурентных торгов с целью выявления арендаторов так называемых «ухожей» – обширных незаселенных территорий на юге страны.

Ухожи сдавались на год или несколько лет, в первую очередь для бортничества, а также для рыбной ловли, охоты, добычи пуш-

нины, собирательства и т.д. Для определения стороны, с которой впоследствии будет заключен договор аренды, устраивался аукцион, и те люди, группы лиц и даже монастыри, которые в процессе публичных торгов предлагали наивысшую цену в качестве арендной платы, объявлялись победителями. Необходимо отметить, что данная процедура более присуща капиталистической, чем феодальной системе хозяйствования. Тем не менее подобного рода аукционные торги устраивались не только в городах, к которым данные ухожи были приписаны (Белгород, Воронеж и т.д.), но и в Москве.

Так, В.П. Загоровский в капитальном труде, посвященном строительстве Белгородской засечной черты, цитирует содержащиеся в ЦГАДА (сейчас – Российский государственный архив древних актов) документы Белгородского разряда о состоявшихся 27 февраля 1646 года в Москве торгах, где «в Разряде воронежцы Сава Хомицкий и Клишко Московкин ставлены и Бетюцкого и Серетцкого ухозя торговали» [4, с. 41]. Обстоятельность и серьезность такого рода аукциона подчеркивает тот факт, что в процессе торгов один из участников прибавил к предлагаемой ежегодной арендной плате почти 75 рублей – огромные деньги по тем временам [4, с. 41-42].

По мнению ряда авторов, подобного рода торги организовывал так называемый Приказ Большого дворца, который ведал в том числе закупками товаров для обеспечения деятельности царского двора [8, с. 80-85]. Соответственно, можно сделать вывод, что в Русском государстве уже в первой половине XVII века процедура проведения конкурентных торгов для государственных нужд была уже хорошо известна.

Нормативно-правовое закрепление процедуры конкурентных торгов при проведении государственных закупок и ее нормативно-правовое оформление приходится на правление Петра I [2, с. 99-101]. Это связано с необходимостью организации общегосударственной системы регулярного и повсеместного проведения государственных закупок различной направленности для полноценно-



го снабжения создаваемых регулярных вооруженных сил Русского государства, основой комплектования которых стала рекрутская повинность [6, с. 100-109].

Еще со времен Северной войны 1700-1721 годов в русской армии в рамках общей военной реформы, проводимой Петром I, и создания системы военного управления стал складываться порядок обеспечения через так называемые магазины – военные ружейные, продовольственные и вещевые склады для военных нужд [5, с. 23-24]. Закладывались в соответствующие нормативные акты и присущие системе конкурентных торгов принципы – гласность, состязательность, эффективность, прозрачность и т.д.

Например, уже в Указе Правительствующего Сената от 20 июня 1711 года, рассматривая ситуацию, сложившуюся в связи с недостаточностью поставок пороха в действующую армию по причине установленной монополии на пороховое производство и поставки «иноземца Андрея Стельса», была закреплена сложившаяся к тому времени практика массового информирования о предстоящих торгах. В соответствии с Указом для того, чтобы «...пороху сделать сколько возможно с поспешением, ... объявить ... Указ по всем воротам, чтоб явились подрядчики всяких чинов люди в канцелярии правительствующего сената и уговоры б свои записывали: кто, сколько и как и по какой цене может пороху сделать...»¹. Такой способ закупки уже вполне соотносится с современным методом путем запроса котировок [3, с. 59].

Достаточно большое внимание уделено широкому оповещению всех потенциальных участников в достаточно проработанной системе конкурентных торгов, содержащейся в Регламенте, утвержденном Петром I в 1722 году². В нем достаточно подробно был рас-

смотрен вопрос гласности процедуры, включая широкое распространение материалов о предстоящих торгах, включая такие меры, как документы «... послать к Полицмейстеру, дабы оные прибить в удобных местах, с барабанным боем». Для оповещения потенциальных клиентов в других городах, нормативный акт предписывал направлять информацию в «... Магистрат, чтобы оттоль послали Указы в города и публиковали».

Кроме того, в Указе достаточно жестко была прописана ответственность государственных органов за предстоящие заключенные по результатам тендера контракты. Так, предписывалось «в подряд никому не отдавать ничего, пока оной подрядчик не освидетельствован будет в Коллегии ... закрепя руками всей Коллегии...». Контроль за соблюдением заключенных контрактов на подряды для государственных нужд возлагался на созданную в 1715 году Канцелярию подрядных дел, подчиненную Камер-коллегии [12, с. 362].

Окончательное нормативное правовое оформление процедура конкурентных торгов при проведении государственных закупок получила в главе III одного из высочайше утвержденных нормативных актов той эпохи³ «О подрядах и общественных поставках провианта и фуража, и кого и с каким осмотрением допускать, и чего при том остерегаться надлежит» устанавливался, говоря современным языком, порядок проведения государственных закупок для нужд Русской армии, когда в нем возникает потребность у какого-либо магазина-склада, являющегося одной из основных структурных единиц общей системы обеспечения вооруженных сил Российского государства. В нем была достаточно подробно прописана процедура проведения конкурентных торгов, основы которой в той или иной степени были заложены

1 Об усилении порохового производства в России по случаю военного времени и о подтверждении привилегии на таковое производство иностранцу Стельсу // Доклады и приговоры Правительствующего Сената в царствование Петра I. СПб.: Изд. Академии наук, 1880. Т. I. С. 147-149.

2 Регламент о управлении Адмиралтейства и верфи и о должностях Коллегии адмиралтейской и прочих всех чинов при адмиралтействе обретающихся. Напечатан повелением благочестивейшего государя Петра Великого, Императора и Самодержца Всероссийского. СПб.: Санкт-Петербургской Типография, 1722.

3 Высочайше утвержденные для Провиантского Правления регулы // Полное собрание Законов Российской Империи с 1649 года. Том XV. СПб.: Типография 2 Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. С. 3-109.



в более ранних нормативных актах Петровской эпохи.

В соответствии с ним извещения о дате и условиях предстоящих торгов, условиях и времени поставки «как в Санкт-Петербурге, так и в Москве, в Губерниях, Провинциях и в городах публиковать через посланные указы, о чем и в обыкновенных Русских газетах припечатывать». Нормативный акт предусматривал и другие формы оповещения заинтересованных в нем представителей дворянства (в нормативном акте еще – шляхетства) и купечества, среди которых – «публикации чинить в городах с барабанным боем ... во всех местах в церквях через Священников по окончании Божьей службы давать знать» и т.д. Время публикации должно быть не меньше чем полгода до момента поставки.

Нормативный акт предусматривал достаточно сложную и подробно прописанную систему проведения торгов. Она предусматривала трехступенчатый порядок проведения.

На первом этапе всех откликнувшихся на публикацию «... приглашать порознь...» и не давать им общаться друг с другом. С участвующих в торгах получалась информация о минимальной цене, «которую он взять может». Также необходимой информацией являлись сведения о поручителе по данной поставке. Данная информация записывалась и подписывалась участником торгов или его уполномоченным представителем. Одновременно он подписывал обязательство «по другой публикации паки к торгу явился».

Вторая публикация должна была быть опубликована спустя два месяца после первой и должна была содержать сведения о том, что по планируемой поставке есть участники с указанием минимальной цены поставки, которую они запрашивали. Персональные данные участников торгов обнародовать было запрещено. Процедура после второй публикации была такой же, как после первой публикации: «с теми во всем поступали как с первыми», причем круг потенциальных участников торгов мог расширяться.

Третья публикация «с таким ж объявлением меньшей цены, которая дана» публиковалась еще через два месяца и со всеми

участниками третьего тура также проводили предварительное собеседование, «и торг записывают таким же порядком, как с первыми». И только после определения по результатам всех трех этапов нижнего уровня цены предлагаемого контракта, оставшиеся становятся участниками финального общего аукциона, по результатам которого и определяется победитель, предложивший в ходе торгов наибольшую скидку с цены контракта.

При прочих равных условиях нормативный акт рекомендовал отдавать предпочтение представителям дворянства и местным жителям, проживающим недалеко от магазина, проводящего закупки. Приоритет отдавался «шляхетству и прочим уездным предкупеческими людьми», местными перед иногородними, тем, кто непосредственно работает на земле, перед купцами, то есть производителям перед перекупщиками и т.д., но в то же время основным оставался критерий «за кем нижняя цена постановится».

В нормативном акте четко прописывались формулировки, которые должны быть заложены в заключаемые по результатам торгов контракты, чтобы не допустить поставки некачественной продукции, а за срыв поставки в назначенный срок без законной причины в соответствии с нормативным актом должны были быть предусмотрены штрафные санкции.

В целом же данный нормативный акт достаточно подробно рассматривает процедуру проведения торгов, касаясь практически всех ее сторон и возможных последствий. Так, несмотря на достаточно проработанную процедуру торгов, предписывалось внимательно следить и не допускать безосновательного повышения цены.

Необходимо отметить, что достаточно жесткое соблюдение данной процедуры при Петре I (которое, впрочем, не в полной мере действовало в отношении его ближайшего сподвижника – Алексея Меншикова [1, с. 117]), сменилось уже в ближайшие годы достаточно формальным исполнением. Так, в соответствии с Высочайшим Манифестом от 8 сентября 1802 года в Российской Империи были учреждены такие государственные



органы, как министерства. В числе прочих было учреждено Министерство юстиции и также 8 сентября 1802 года Именным Высочайшим указом «... Министром Юстиции или Генерал-Прокурором повелеваем быть Действительному Тайному Советнику Державину, предоставляя впредь назначить ему Товарища ...».

Помимо всех дел судебного ведомства министру юстиции были делегированы функции, закрепленные ранее за генерал-прокурором. В их число входил доклад министра юстиции Правительствующему Сенату о надзоре за деятельностью министерств и законностью распоряжения выделенными им государственными суммами на предмет того, что сейчас было бы определено как нарушение правил публикации в средствах массовой информации о предстоящих торгах и нарушениях процедуры конкурентных торгов при проведении государственных закупок.

Тем не менее, по свидетельству самого Г.Р. Державина, все протесты министра юстиции по этому предмету оставались «без уважения». В качестве примера приводится случай, когда морским министром Чичаговым П.В. были заключены контракты на несколько миллионов рублей на поставку провианта военно-морскому флоту. В нарушение закон данная процедура не только не была согласована с Правительствующим Сенатом, но и проведена напрямую – без публи-

кации и организации конкурентных торгов. Но протест министра юстиции против противозаконных действий морского министра не повлек за собой никаких последствий [9, с. 23].

Проведенный историко-правовой анализ позволяет сделать выводы о том, что в Российском государстве уже в первой половине XVII века была уже хорошо известна и использовалась система конкурентных торгов при проведении государственных закупок. Данная процедура использовалась в проводимых одним из органов государственного управления Русского царства – Приказом Большого двorca – торгах по продаже или сдаче в аренду государственного имущества. Судя по тому, что Приказ Большого двorca ведал в том числе закупками товаров для обеспечения деятельности царского двorca, вероятно, данная процедура использовалась и при других торгах.

В нормативно-правовые акты конца XVII – начала XVIII века начинают закладываться присущие системе конкурентных торгов принципы – гласность, состязательность, эффективность, прозрачность и т.д. Но механизм правового регулирования проведения процедуры конкурентных торгов создавался и совершенствовался в течении всей первой половины XVIII века, получив окончательное оформление во времена правления Императрицы Елизаветы Петровны.

Библиографический список

1. Бурмистров, А.А. Становление и развитие института государственного заказа в России в XVII – начале XXI вв. Историко-правовое исследование / А.А. Бурмистров. – М.: Ridero. 2020. – 236 с.
2. Воронцов, П.П. Нормативно-правовые основы системы осуществления государственных и муниципальных закупок: исторический аспект / П.П. Воронцов // COLLOQUIUM-JOURNAL. – 2019. – N 26-11 (50). – С. 99-101.
3. Гунба, А.А. Административно-правовое регулирование государственных (муниципальных) закупок в Российской Федерации: прошлое и настоящее / А.А. Гунба // Современное право. – 2018. – N 6. – С. 57-60.
4. Загоровский, В.П. Белгородская черта / В.П. Загоровский. – Воронеж: Изд-во Воронежского университета, 1969. – 304 с.



5. Иванов, А.О. Военная реформа Петра I / А.О. Иванов // Право и общество. – 2012. – N 4. – С. 23-24.
6. Кобелева, Е.М. Становление и развитие государственных и муниципальных закупок в России / Е.М. Кобелева // Молодой ученый. – 2022. – N 36 (431). – С. 100-109.
7. Кошелюк, Б.Е. Российский опыт государственных заказов в век просвещения / Б.Е. Кошелюк // Прикладная юридическая психология. – 2017. – N 4 (41). – С. 119-124.
8. Мизис, Ю.А. Бортные ухажья как форма заселения и освоения Южно-Русского пограничья в XVI-XVII вв. / Ю.А. Мизис // Вестник Тамбовского университета. Серия: гуманитарные науки. – 2013. – N 10 (126). – С. 80-85.
9. Министерство Юстиции за сто лет. 1802-1902: исторический очерк (ротапринтное издание). – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2002. – 400 с.
10. Резниченко, М. Некоторые исторические аспекты торгов в России / М. Резниченко // Право и жизнь. – 2011. – N 162. – С. 240.
11. Салчак, И.Ш. История становления института государственных закупок / И.Ш. Салчак // NOVAUM.RU. – 2020. – N 23. – С. 62-66.
12. Шабунин, Д.М. История развития контрактной системы закупок для обеспечения государственных нужд в России / Д.М. Шабунин, Е.А. Овчинникова // Молодой ученый. – 2020. – N 52 (342). – С. 362-364.
13. Яруллин, С.М. История возникновения и развития государственного заказа в России / С.М. Яруллин // История государства и права. – 2010. – N 20. – С. 26-29.