

Дата поступления рукописи в редакцию: 24.04.2025 г.
Дата принятия рукописи в печать: 02.06.2025 г.

DOI: 10.24412/2076-1503-2025-5-274-279

ХОРУНЖИЙ Иван Александрович,
Аспирант 3 года обучения
РТУ МИРЭА,
e-mail: khrivan@rambler.ru

ЭВОЛЮЦИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В СССР: ОТ РЕВОЛЮЦИОННОГО ЭКСПЕРИМЕНТА К ПЛАНОВОЙ ЭКОНОМИКЕ

Аннотация. В статье исследуется эволюция системы государственных закупок в СССР на протяжении всего периода существования советского государства (1917-1991 гг.). Автор анализирует трансформацию механизмов государственного снабжения от революционного периода через эпоху НЭПа, индустриализацию, военные и послевоенные годы до периода перестройки. Особое внимание уделяется противоречиям между идеологическими установками и экономической целесообразностью, проблеме сохранения элементов преемственности в условиях радикальных преобразований. Исследование основано на анализе архивных документов, статистических данных и свидетельств современников. Статья раскрывает как сильные стороны советской системы закупок (способность к концентрации ресурсов, оперативность в кризисных ситуациях), так и ее системные недостатки (чрезмерная централизация, бюрократизация, отсутствие рыночных стимулов). Делаются выводы об актуальности исторического опыта СССР для современных систем государственного регулирования экономики.

Ключевые слова: государственные закупки СССР, плановая экономика, система снабжения, НЭП, индустриализация, военная экономика, Госснаб, административно-командная система, хозяйственный механизм, экономическая история.

HORUNZHIJ Ivan Alexandrovich,
Postgraduate student of 3 years of study
RTU MIREA

THE EVOLUTION OF THE PUBLIC PROCUREMENT SYSTEM IN THE USSR: FROM A REVOLUTIONARY EXPERIMENT TO A PLANNED ECONOMY

Annotation. The article examines the evolution of the public procurement system in the USSR throughout the entire period of the Soviet state (1917-1991). The author analyzes the transformation of public procurement mechanisms from the revolutionary period through the NEP era, industrialization, the war and post-war years to the period of perestroika. Special attention is paid to the contradictions between ideological attitudes and economic expediency, the problem of preserving elements of continuity in the context of radical transformations. The research is based on the analysis of archival documents, statistical data and contemporary testimonies. The article reveals both the strengths of the Soviet procurement system (the ability to concentrate resources, efficiency in crisis situations) and its systemic shortcomings (excessive centralization, bureaucratization, lack of market incentives). Conclusions are drawn about the relevance of the historical experience of the USSR for modern systems of state regulation of the economy.

Key words: USSR public procurement, planned economy, supply chain, NEP, industrialization, military economy, State security, administrative and command system, economic mechanism, economic history.

Известно, что 1917 год принес череду исторических событий. Так, начавшаяся в феврале 1917 года революция

привела к свержению самодержавия и образованию Временного правительства. Однако Временное правительство просуществовало лишь до

октября 1917 года, не изменив коренным образом систему общественных отношений. Октябрьская революция 1917 года принесла радикальную «ломку» общественных отношений и строительство нового государственного и правового порядка.

Новые источники права заменили прежние. Так, указ императора или предписание Сената сменились декретами, которые легли в основу правового регулирования общественных отношений в первые годы советской власти. Другую группу источников советского права составили законы свергнутых правительств, к которым относилось законодательство Российской империи и Временного правительства. Законы свергнутых правительств продолжали действовать до принятия законодательных актов образованных советских республик. [1] Примечательно, что законодательство о закупках в первые годы советской власти реформированию не подвергалось, в связи с чем нормативные акты царской эпохи юридически сохраняли действие вплоть до 1921 года.

В период новой экономической политики (НЭП) сфера государственных закупок и гособоронзаказа подверглась новому правовому регулированию. Декретом СНК РСФСР от 30 сентября 1921 года была установлена необходимость определения подрядчиков для выполнения государственных заданий путем проведения публичных торгов, сведения о которых должны были публиковаться заблаговременно¹. Одновременно устанавливался порядок взаимодействия государственных органов с привлекаемыми для выполнения государственных заданий потенциальными подрядчиками, а также порядок приемки товаров и оказанных услуг и порядок взыскания штрафов и возмещения убытков. По аналогии с царскими актами сохранялся и институт задатка, который необходимо было внести в размере 10% от стоимости контракта. Важной нормой, содержащейся в указанном декрете, являлась ответственность подрядчика (исполнителя), предусматривающая возможность привлечения последнего к уголовной ответственности вне зависимости от его привлечения к имущественной ответственности.

Таким образом, несмотря на провозглашенную большевиками радикальную ломку общественных отношений, порядок отбора исполнителей для выполнения госзаказов остался схожим с установленным нормативными актами императорской эпохи. Еще одной особенностью являлось то, что рассматриваемый декрет был принят правительством РСФСР, т.е. до образования единого союзного государства, в связи с чем при

образовании СССР потребовалось упорядочить сферу госзакупок.

Декрет 1921 года сменило совместное постановление ЦИК и СНК СССР от 27 июля 1923 года, установившее ряд особенностей при исполнении госзаказов. Так, предусматривалось, что при возникновении форс-мажорных обстоятельств (например, стихийных бедствий) допускалась возможность заключения госзаказов без подряда.² Дополнительно допускалось заключение госзаказа без проведения торгов в случае выполнения задания для государственных органов, не состоящих на госбюджете, а также при осуществлении поставок и выполнении подрядов между государственными органами. Примечательно, что рассматриваемый декрет устанавливал освобождение от внесения залога для хозяйствующих субъектов с преобладающим государственным участием. [2]

В 1927 году в связи со свертыванием НЭПа было утверждено новое Положение, регулирующее порядок осуществления закупок для государственных нужд. Так, в целях исполнения обязательств в разумные сроки была введена норма, допускающая заключение госзаказа без проведения торгов по договорам поставки сроком не более двух недель и суммой контракта не более пяти тысяч рублей.³ Рассматриваемый нормативный акт предусматривал обязательные преддоговорные стадии, включающие разработку предварительных условий договоров, разработку сметы, а также публикацию объявления о проведении торгов. Одновременно Положением 1927 года был установлен порядок проведения торгов, которые являлись многоэтапными. Так, на первом этапе проведения торгов необходимо было подать предложения в запечатанных конвертах с изложением предложений и обязательным указанием цены исполнения контракта. Второй этап подразумевал не что иное, как процедуру «переторжки», хорошо известную с дореволюционных времен. Так, потенциальные подрядчики или исполнители должны были лично явиться в назначенное место и время и вновь подтвердить готовность принять на себя обязательства по исполнению госзаказа. По итогам проведения конкурса с лицом, предложившим наиболее выгодные условия, заключался государственный контракт на выполнение государственного задания, а при равенстве предложенных условий – с государственными органами и организациями с преобладающим участием государства либо с кооперативными организациями.

² Декрет ЦИК СССР, СНК СССР от 27 июля 1923 г. // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1923. № 171

³ Положение о государственных подрядах и поставках, утвержденное Постановлением ЦИК СССР, СНК СССР от 11 мая 1927 г. // СЗ СССР. 1928. № 28. Ст. 291.

¹ Декрет СНК РСФСР от 30 сентября 1921 г. «О государственных подрядах и поставках (Положение)» // Известия ВЦИК 1921. № 230.

Таким образом, Положение 1927 года детально регламентировало порядок осуществления закупок для госзакупок, что являлось его существенным достоинством.

К основным недостаткам рассматриваемого Положения следует отнести то, что рассматриваемый нормативный акт не включал в себя ряд специальных норм, устанавливающих порядок осуществления госзакупок в целях обеспечения обороны и безопасности государства, в связи с чем Положение 1927 года применялось к осуществлению закупок как в целях «общегосударственных» нужд, так и в целях исполнения гособоронзаказа. Следует отметить, что руководству СССР следовало более ответственно подойти к правовому регулированию сферы осуществления госзакупок, особенно в целях обеспечения обороноспособности и безопасности государства, что и было сделано после окончательного свертывания НЭПа в 1930-е годы.

1930-е годы характеризовались стремительной индустриализацией и коллективизацией, однако начавшаяся в Восточной Европе Вторая мировая война внесла свои коррективы в законодательство о закупках. Если в период политики «военного коммунизма», НЭПа финансовый контроль за осуществлением госзакупок фактически отсутствовал, то сложившаяся геополитическая обстановка потребовала изменений. Так, вплоть до 1941 года финансовый контроль за расходованием бюджетных средств осуществлялся непосредственно Наркоматом обороны. В целях контроля качества выпускаемой продукции на предприятиях военно-промышленного комплекса создавались военные представительства, полномочия которых охватывали не только приемку товаров по качеству и контроль за качеством выпускаемой продукции, но и проверку документации и расчет цен на выпускаемую продукцию.¹

Одновременно усиливался командно-административный метод регулирования экономических отношений, и соответственно, управление сферой госзакупок, в том числе гособоронзаказа, осуществлялось на основе командно-административного метода, в связи с чем конкурсная основа отбора исполнителей перестала существовать.

В период Великой Отечественной войны (1941–1945 гг.) вся власть в государстве перешла к Государственному комитету обороны СССР, на который также возлагались функции по снабжению армии и флота. В целях эффективного кон-

троля и надзора за своевременным и полным обеспечением армии и флота был создан Наркомат государственного контроля СССР, который после окончания Великой Отечественной войны был преобразован в Министерство государственного контроля СССР с полномочиями направления своих представителей в военные округа и на флот и широкими контрольными полномочиями: от проверки документов до их изъятия. [3]

Возрождение системы госзакупок началось в послевоенные годы. Так, к источникам правового регулирования института госзакупок относятся законодательство СССР и союзных республик. В 1961 году были утверждены Основы гражданского законодательства СССР и союзных республик, на основе которых в 1964 году был принят Гражданский кодекс РСФСР.² Гражданский кодекс РФ содержал положения о договоре контрактации, согласно которому планировалось увеличить оборот государственных закупок продукции, необходимой государству. [4] Несмотря на то что нормы гражданского законодательства были ориентированы на регулирование порядка закупок сельскохозяйственной продукции, они послужили основой формирования советского законодательства в сфере госзакупок.

Совместное постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 25 февраля 1961 года «О перестройке и улучшении организации государственных закупок сельскохозяйственных продуктов» устанавливало срок, на который рекомендовалось заключать договор контрактации, а именно на срок от одного года до пяти лет с ежегодной сверкой. [5] В 1966 году постановлением Совета Министров СССР была утверждена форма типового договора контрактации. [6]

Немаловажное значение в системе источников законодательства в сфере закупок имели нормативные акты Комитета по заготовкам, который занимался разработкой и утверждением условий закупок. Одним из ключевых нормативных актов являлось «Положение о порядке заключения и исполнения договоров контрактации сельскохозяйственной продукции». ³ Проекты договоров разрабатывались соответствующими министерствами и ведомствами СССР при участии заинтересованных министерств и ведомств союзных республик и Комитета по заготовкам при Совете Министров СССР. Примечательно, что параллельно с принятием новых актов гражданского

¹ Постановлением Комитета обороны при СНК СССР № 204н «О представительствах Наркомата обороны в промышленности». – Электронный ресурс. URL: <https://istmat.org/node/57839> (дата доступа: 01.03.2024)

² "Гражданский кодекс РСФСР" (утв. ВС РСФСР 11.06.1964) (ред. от 26.11.2001)// Ведомости ВС РСФСР. – 1964. № 24. Ст. 406.

³ Постановление Совета Министров СССР от 4 января 1966 г. № 3 «О договорах контрактации сельскохозяйственной продукции»//СП СССР. 1966. № 2. Ст. 11.

законодательства в 1958 году были утверждены Основы уголовного законодательства СССР и союзных республик, на основе которых в 1960 году был принят Уголовный кодекс РСФСР. Важно, что в отличие от совершенствующегося гражданского законодательства, УК РСФСР не содержал положений, устанавливающих ответственность за совершение преступлений в сфере госзакупок, что не позволяло выявлять виновных лиц в срыве государственных поставок, а также развязывало руки должностным лицам в отношении возможного применения мошеннических схем при исполнении госзаказа.

Экономическая реформа 1965 года была направлена на совершенствование системы органов государственного финансового контроля. В декабре 1965 года был создан Комитет народного контроля СССР, который обладал широкой сетью контрольных органов на местах и на региональном уровне.¹ Параллельно с Комитетом народного контроля ряд ревизионных полномочий осуществляли подразделения Министерства финансов СССР.² Таким образом, формировалась система межведомственного взаимодействия, основанная на принципах оперативности, плановости и эффективности с одновременным распределением полномочий между государственными органами, что мешало оперативным действиям предприятий. [7]

Система госзакупок в том виде, в котором она сформировалась к 1965 году, просуществовала без изменений последующие двадцать лет. Именно этот период истории ученые называют периодом «застоя». Созданная система госзакупок была излишне централизованной, отличалась сложностью и не обеспечивала баланс между производством и потреблением. Последующие акты, регулирующие порядок осуществления госзакупок и порядок формирования обязательств по исполнению гособоронзаказа, приходится на период перестройки, которая кардинально изменила государственное устройство и систему осуществления госзакупок.

В 1987 году было принято совместное Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР № 816 «О перестройке планирования и повышении роли Госплана СССР в новых условиях хозяйствования». ³ Так, нормами рассматриваемого постановления вводилась конкурсная система распре-

деления заказов между предприятиями, которые выдавались вышестоящими органами и подлежали обязательному включению в план. [8]

В 1988 году было принято Постановление Совета Министров СССР, устанавливающее основные принципы формирования госзаказов, к которым относились социальная переориентация экономики, укрепление экономического суверенитета и внедрение в производство достижений науки и техники. Вновь был закреплён принцип конкурсного распределения госзаказов. Основной целью данного акта являлось удовлетворение, с одной стороны, государственных интересов, а с другой – обеспечение конкуренции и соблюдение интересов конечного потребителя, включая одновременное укрепление обороноспособности страны и государственной безопасности. Рассматриваемым постановлением было утверждено Временное положение, в соответствии с которым устанавливались порядок и сроки распределения госзаказов, [9] а также сохранялась обязанность исполнения госзаказов предприятиями. [10]

Несмотря на новизну, принятое Положение содержало ряд существенных недостатков. Так, не был определен порядок участия предприятий в конкурсе по распределению госзаказов, оставался неурегулированным вопрос снабжения подрядчиков, реализующих госзаказ, а также пробелом оставался вопрос ответственности подрядчиков и государственных предприятий во взаимодействиях по процедуре госзакупок. Таким образом, существовавшее правовое регулирование приводило к широкому усмотрению должностных лиц, что в конечном итоге привело к неэффективности системы госзакупок.

После принятия Временного положения было принято решение сократить объем госзаказов на треть, а в отдельных отраслях – наполовину от прежнего объема. Впоследствии реализация данного решения увеличила доходы предприятий, а в ряде отраслей стала формироваться сверхприбыль, что привело к взрыву потребительского рынка с одновременным выводом из производства некачественной продукции. [11]

В целях повышения качества выпускаемой продукции в конце 1980-х годов была создана Госприемка, представлявшая собой контролирующую организацию и наделенная полномочиями по приемке продукции по качеству и количеству. Одновременно Госприемка обладала полномочиями привлекать к ответственности виновных в выпуске некачественной продукции. [11] Летом 1987 года был принят Закон «О государственном предприятии», целью которого являлось повышение самостоятельности предприятий. Так, хозяйствующим субъектам предоставлялось право реа-

¹ Закон СССР от 9 декабря 1965 г. № 4224-VI «Об органах Народного контроля в СССР» // Ведомости ВС СССР. 1965. № 49. Ст. 718.

² Постановление Совета министров СССР от 16 февраля 1971 г. № 105 «Об утверждении Положения о Министерстве финансов СССР» // Собрание постановлений Правительства СССР. 1971. № 4. Ст. 28.

³ Свод законов СССР. 1990. Т. 5. С. 6–69.

лизировать произведенную сверх установленных соответствующим министерством показателей продукцию по свободным ценам. [12] Была введена система прямых заказов, то есть предоставлялось право выдавать заказы предприятий на необходимую для потребителей продукцию. Одновременно предприятия могли самостоятельно распоряжаться имуществом, объединяться в кооперативы и совместные предприятия, а также выступать субъектом внешнеэкономической деятельности. [13]

В 1988 году правительство СССР разрешило частное предпринимательство в форме кооперативов. В то же время сохранялась проблема огромных военных расходов, в связи с чем правительство СССР пересмотрело планы по государственным закупкам. [13]

Несмотря на частичную реформу законодательства о закупках, основой функционирования экономики оставался командно-административный метод, сформированный под руководством Госплана СССР. Как и прежде, плановые показатели формировались исполнителями — министерствами и ведомствами союзных республик. Госплан СССР наделялся полномочиями издавать постановления, обязательные для исполнения всеми министерствами и ведомствами.

Таким образом, проанализировав законодательство в сфере госзакупок в период перестройки, можно прийти к выводу, что с разрушением системы государственных заготовительных организаций перед государством встала необходимость решения проблемы определения государственных заказчиков, которым предстояло реализовывать товары потребителям и закупать продукцию для исполнения госзаказа. [14]

Распад Советского Союза и кризис 1990-х годов бросили новые вызовы и создали определенные угрозы для нашей страны. С образованием Российской Федерации как суверенного государства возник вопрос о создании новой системы законодательства в сфере госзакупок, которая должна была стать конкурентной. Однако ряд императивных норм также предстояло сохранить, чтобы не допустить срыва исполнения государственного контракта. Поэтому новая российская система осуществления госзакупок, в том числе для нужд гособоронзаказа, основывается как на частноправовых, так и на административных методах регулирования.

Список литературы:

[1] Алексеев С. В. Возникновение основ социалистического права // Вопросы российского и международного права. 2016. № 8. С. 12–26. С. 16.

[2] Михашин А.В. Гражданско-правовое регулирование закупок по государственному оборонному заказу: дис. канд. юр. наук, Москва, 2020. 199 с. с. 53.

[3] Славинский П.В. Государственный финансовый контроль в сфере государственного оборонного заказа: дис..... канд. юр. наук: Москва, 2018, 208 с. с.30.

[4] Бурмистров А.А. «Государственные закупки СССР в послевоенное время», Марийский юридический вестник, №. 10, 2013, с. 49-60. С. 51.

[5] Корнеев С. М. Основы советского гражданского права. Москва, 1962. 158 с. с. 100.

[6] Бурмистров А.А. «Государственные закупки СССР в послевоенное время», Марийский юридический вестник, №. 10, 2013, с. 49-60. С. 51.

[7] Шохин С. О. Проблемы и перспективы развития финансового контроля в Российской Федерации / С. О. Шохин. М.: Финансы и статистика, 1999. 351 с. с. 142.

[8] Бурмистров А. А. «Государственные закупки СССР в послевоенное время», Марийский юридический вестник, №. 10, 2013, с. 49–60. С. 54.

[9] Шевченко Л. В. Формирование договорных отношений по поставкам товаров для государственных нужд / Л.И. Шевченко // Приложение к журналу «Хозяйство и право». 1999. № 12. с. 3–31. с. 7.

[10] Андреева Л.В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. М.: Волтерс Клувер, 2009. 296 с. с. 43.

[11] Бурмистров А. А. «Государственные закупки СССР в послевоенное время», Марийский юридический вестник, №. 10, 2013, с. 49–60. с. 57.

[12] Курс лекций по истории России. Ч. IV: История России со второй половины 80-х годов XX века до начала XXI века: учеб. пособие / С. А. Васютин, В. П. Литовченко, Г. А. Макурина, Р. С. Маюриков, В. А. Мирошник, А. В. Палин, Т. А. Реховская, Р. С. Селезенев, Кемеровский технологический институт пищевой промышленности. Кемерово, 2006. с. 22–24.

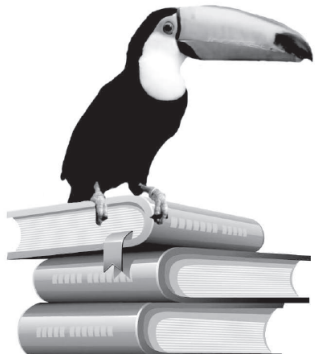
[13] Бурмистров А. А. «Государственные закупки СССР в послевоенное время», Марийский юридический вестник, №. 10, 2013, с. 49–60. С. 57.

[14] Коваленко С. П. Договор контрактации как элемент системы закупки сельскохозяйственной продукции для государственных нужд: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Волгоград, 1998. 158 с. с. 87.

Spisok literatury:

- [1] Alekseev S. V. Vozniknovenie osnov social-isticheskogo prava// Voprosy rossijskogo i mezhdunarodnogo prava. 2016. № 8. S. 12–26. S. 16.
- [2] Mihashin A.V. Grazhdansko-pravovoe regulirovanie zakupok po gosudarstvennomu oboronnomu zakazu: dis.kand. yur. nauk, Moskva, 2020. 199 s. s. 53.
- [3] Slavinskij P.V. Gosudarstvennyj finansovyj kontrol' v sfere gosudarstvennogo oboronno go zakaza: dis..... kand. yur. nauk: Moskva, 2018, 208 s. s.30.
- [4] Burmistrov A.A. "Gosudarstvennye zakupki SSSR v poslevoennoe vremya", Marijskij yuridicheskij vestnik, №. 10, 2013, s. 49-60. S. 51.
- [5] Korneev S. M. Osnovy sovetskogo grazhdanskogo prava. Moskva, 1962. 158 s. s. 100.
- [6] Burmistrov A.A. "Gosudarstvennye zakupki SSSR v poslevoennoe vremya", Marijskij yuridicheskij vestnik, №. 10, 2013, s. 49-60. S. 51.
- [7] SHohin S. O. Problemy i perspektivy razvitiya finansovogo kontrolya v Rossijskoj Federacii / S. O. SHohin. M.: Finansy i statistika, 1999. 351 s. s. 142.
- [8] Burmistrov A. A. "Gosudarstvennye zakupki SSSR v poslevoennoe vremya", Marijskij yuridicheskij vestnik, №. 10, 2013, s. 49–60. S. 54.
- [9] SHEvchenko L. V. Formirovanie dogovornyh otnoshenij po postavkam tovarov dlya gosudarstvennyh nuzhd / L.I. SHEvchenko // Prilozhenie k zhurnalu «Hozyajstvo i pravo». 1999. № 12. s. 3–31. s. 7.
- [10] Andreeva L.V. Zakupki tovarov dlya federal'nyh gosudarstvennyh nuzhd: pravovoe regulirovanie. M.: Volters Kluver, 2009. 296 s. s. 43.
- [11] Burmistrov A. A. "Gosudarstvennye zakupki SSSR v poslevoennoe vremya", Marijskij yuridicheskij vestnik, №. 10, 2013, s. 49–60. s. 57.
- [12] Kurs lekcij po istorii Rossii. CH. IV: Istoriya Rossii so vtoroj poloviny 80-h godov XX veka do nachala XXI veka: ucheb. posobie / S. A. Vasyutin, V. P. Litovchenko, G. A. Makurina, R. S. Mayurnikov, V. A. Miroshnik, A. V. Palin, T. A. Rekhovskaya, R. S. Selezenev, Kemerovskij tekhnologicheskij institut pishchevoj promyshlennosti. Kemerovo, 2006. s. 22–24.
- [13] Burmistrov A. A. "Gosudarstvennye zakupki SSSR v poslevoennoe vremya", Marijskij yuridicheskij vestnik, №. 10, 2013, s. 49–60. S. 57.
- [14] Kovalenko S. P. Dogovor kontraktacii kak element sistemy zakupki sel'skohozyajstvennoj produkcii dlya gosudarstvennyh nuzhd: dis. ... kand. yurid. nauk: 12.00.03. Volgograd, 1998. 158 s. s. 87.





Юридическое издательство

«ЮРКОМПАНИ»

Издание учебников,
учебных и методических
пособий, монографий,
научных статей.

Профессионально.

В максимально
короткие сроки.

Размещаем
в РИНЦ, E-Library.

ЮРКОМПАНИ

www.law-books.ru