

Е. В. Красуля

*ассистент базовой кафедры конкурентного
и предпринимательского права юридической школы
Дальневосточного федерального университета (Россия)*

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА В СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД

Ретроспективный анализ становления и развития отечественного института государственного заказа является не только одним из важнейших приемов научного исследования, но и весомым фактором, позволяющим учитывать национальные особенности при выработке рекомендаций по совершенствованию российского законодательства, регулирующего рынок государственных закупок.

История развития рынка государственных закупок в России насчитывает несколько столетий, что представляет немалый интерес с точки зрения выявления закономерностей и перспективных направлений развития. В то же время именно советский период, несмотря на временную близость, остается самым малоизученным. По мнению многих авторов, после 1917 года говорить о рынке государственных закупок, государственном заказе в его современном понимании и его правовом регулировании не представляется возможным.

Связано это обстоятельство с тем, что Государство Советов взяло курс на построение плановой экономики. А следовательно, государственные нужды обеспечивались за счет распределения фондов (лимитов) и прикрепления поставщиков и подрядчиков к конкретным потребителям. В плановой системе материально-технического обеспечения заказчики не закупают товары, их снабжают. Тем не менее для перехода от свободного рынка к плановой экономике потребовалось некоторое время и соответствующие изменения в законодательстве.

Хронологически первым документом советской власти, затрагивающим вопросы государственных закупок, стал Декрет СНК от 21.01.1919 г. «О заготовке продовольственных продуктов», которым был установлен прямой запрет на заготовку и провоз продуктов любым организациям, кроме государственных органов продовольствия и их контрагентов. На основании разверстки, установленной Наркомпродом, до производителей доводились твердые задания по поставке продовольствия государству, вводились сроки поставок и твердые цены на поставляемое продовольствие.

Далее следовало Положение о государственных подрядах и поставках 1921г. Данный документ включал в себя основные положения, регулирующие отношения заказчика и поставщика по выполнению заключенного контракта. Обращает на себя внимание тот факт, что каких-либо норм, связанных с процедурами закупки, данный документ не содержал, однако регламентировал вопросы ответственности сторон, устанавливая в том числе и уголовную ответственность недобросовестного подрядчика. Фактически это обозначало отход от рынка и применение административно-командных методов в ценообразовании. А, следовательно, и переход к ценам, не соответствующим калькуляции затрат.

Положение 1921 г. заменено Положением о государственных поставках и подрядах от 27 июля 1923 г. Указанное положение регламентировало порядок авансирования подрядчиков и поставщиков, при этом наиболее выгодные условия авансирования устанавливались для подрядчиков и поставщиков из числа государственных предприятий. Другими словами, мы вновь видим дискриминационные условия даже не закупок, а уже поставок.

В 1927 г. принято новое Положение о государственных подрядах и поставках. В дополнение к уже перечисленным особенностям ранее изданных документов новое Положение предусматривало, что «при определении выгодности условий заказчик не обязан оставить подряд за соревнователем, предложившим самую низкую цену, но имеет право руководствоваться кроме предложенных соревнователями цен, также их кредитоспособностью, опытом и тому подобными данными». Тем самым была предоставлена возможность при выборе поставщика руководствоваться социальной необходимостью, социалистическим самосознанием и прочими критериями, не имеющими экономического содержания. Конкуренция в той форме, как мы ее понимаем, полностью перестала существовать. Что в дальнейшем не преминуло сказаться на качестве выпускаемой продукции и ее востребованности, а точнее невостребованности на мировом рынке.

Дальнейший отход советской власти от идеи проведения Новой экономической политики и окончательное исключение из экономики рыночных элементов отразились и на сфере правового регулирования отношений, связанных с размещением государственного заказа. После 1927 г. законодатель хоть и принимал нормативные акты, связанные с государственным заказом, однако, субъектами данных актов были исключительно государственные предприятия и учреждения. В течение 1920–1930 г. были изданы декреты об обязательной поставке в порядке разверстки, продналога, контрактации коровьего масла, яиц, убойного скота, меда, сена и соломы и других продуктов сельского хозяйства. То есть государственный заказ из экономического стимулирующего механизма превратился в структурный элемент фискальной политики.

В последующий советский период понятие «государственный заказ» связывалось только с обеспечением важных функций государства, поэтому вместо института государственных закупок действовала система Госснаба, которая распределяла все, что производили в стране или ввозили к нам. Централизованная экономика прибегала к таким инструментам в целях закупки особо важной продукции, обеспечения производства этой продукции ресурсами, поставки готовой продукции по установленной цене, создания заинтересованности исполнителей.

Новый уровень правового регулирования гражданско-правовых отношений, в центре которых были товары народного потребления и продукция производственно-технического назначения, был достигнут в последние два десятилетия социалистического режима. В этот период времени были апробированы новые положения о поставках, которые содержали нормативную совокупность дозволений и запретов, характерных публично-правовому урегулированию.

Административно-командная экономика в ее традиционном понимании уже была не способна справляться с потребностями системы производства и потребления. Сущность производственных процессов требовала внедрения экономических методов регулирования. И правовая система стремилась если не поддержать их, то хотя бы создать условия для их возникновения. Новый виток в развитии правового регулирования рынка государственных закупок связан с распадом СССР и переходом к рыночной экономике.

Если произвести оценку советского периода государственного заказа, то можно сделать выводы о том, каких ошибок – будь то излишняя зарегулированность отдельных процедур, тесные связи поставщика и заказчика, невозможность построения заказа под персональные нужды заказчика и многое другое – необходимо избегать и каковы могут быть последствия.