Дата поступления рукописи в редакцию: 05.10.2026 г.
Дата принятия рукописи в печать: 10.11.2026 г.
DOI: 10.24412/2076-2828-2026-4-141-144

АЛЕКСАНДРОВ Андрей Юрьевич,
кандидат юридических наук, доцент,
ФГБОУ ВО «Калужский государственный университет им. К.Э. Циолковского»,
e-mail: alexandrov.klg@gmail.com

ГЛАДЫШЕВА Виктория Романовна,
студент магистратуры,
ФГБОУ ВО «Калужский государственный университет им. К.Э. Циолковского»,
e-mail: victoriachigirin@yandex.ru

ЭВОЛЮЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПКАХ В РОССИИ В ПЕРИОД С 1917 ГОДА ПО НАСТОЯЩИЙ МОМЕНТ

Аннотация. *В статье анализируется развитие законодательства в сфере государственных закупок в период с 1917 года до момента принятия действующего Федерального закона №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». В работе проведен краткий обзор развития законодательства в указанный период, также автором исследуются нормативные правовые акты советского и современного периодов, анализируются этапы формирования системы правового регулирования сферы государственных закупок.*

Ключевые слова: *государственные закупки, плановая экономика, контрактная система, рыночная экономика, подрядчик, исполнитель, государственные нужды, муниципальные нужды.*

ALEXANDROV Andrey Yuryevich,
Candidate of Legal Sciences, Associate Professor,
Kaluga State University named after K.E. Tsiolkovsky

GLADYSHEVA Victoria Romanovna,
Master's student,
Kaluga State University named after K.E. Tsiolkovsky

THE EVOLUTION OF LEGISLATION ON PUBLIC PROCUREMENT IN RUSSIA FROM 1917 TO THE PRESENT DAY

Annotation. *The article analyzes the development of legislation in the field of public procurement from 1917 to the adoption of the current Federal Law No. 44 FZ "On the Contract System in the Field of Procurement of Goods, Works, and Services for State and Municipal Needs". The paper provides a brief overview of the development of legislation during the specified period; the author also examines regulatory legal acts of the Soviet and modern periods and analyses the stages in the formation of the system of legal regulation in the field of public procurement.*

Key words: *public procurement, planned economy, contract system, market economy, contractor, performer, state needs, municipal needs.*

Контрактная система закупок для государственных и муниципальных нужд является итогом многовековой работы законодателя. Политика государства в последние два века была крайне противоречива, в связи с чем исследователи активно анализируют нормативно-правовую базу, сформированную как в СССР, так и в Российской Федерации. Целью данной статьи является анализ и обобщение теоретических положений, характеризующих развитие законодательства в сфере государственных закупок в России в период с 1917 года до настоящего момента, а также анализ нормативных правовых актов, закрепляющих регулирование данной сферы. Задачами являются:

- проведение анализа правовых актов, регулировавших государственные закупки в советский период развития государства;
- проведение анализа действующего законодательства в рассматриваемой сфере;
- выявление особенностей развития сферы государственных закупок в рассматриваемые периоды.

В исследовании используются как общенаучные (анализ, синтез, индукция, дедукция и классификация), так и частнонаучные методы познания (сравнительное правоведение, системный подход и формально-логическое тол-

кование норм закона).

Октябрьская революция 1917 года привела к смене модели государственного управления и системы законодательства, что соответственно отразилось и на сфере государственных закупок. Новое Советское государство ставило перед собой цель в виде построения коммунизма и общества социальной справедливости. Такой курс совершенно не предполагал существование свободных рынков и конкуренции и должен был строится на централизованной плановой экономике. Переход к плановой экономике не предусматривал потребность государства в осуществлении государственных закупок через частных исполнителей для удовлетворения собственных нужд, поскольку обеспечение осуществлялось через государственные предприятия с заранее установленными ценами и полным отсутствием конкуренции. Такой переход не мог быть резким и осуществленным в один момент, в связи с чем он осуществлялся постепенно [5].

На первых этапах развития советской власти законодателем были предприняты попытки в сфере регулирования законодательства в сфере государственных закупок. В 1921 году было издано Положение о государственных подрядах и поставках. Указанный документ не содержал норм, регулирующих процедуру государственных закупок, однако, предусматривал возможность заключения договора между казной и подрядчиками в зависимости от стоимости такого договора, а также предусматривал применение мер уголовной ответственности к недобросовестным исполнителям. При этом ГК РСФСР, принятый в 1922 году, содержал лишь упоминание о торгах в связи с продажей предметов, находящихся в залоге, земельных участков или иного имущества. В последующем в рассматриваемое Положение дважды вносились изменения:

- в 1923 году были внесены нормы, регулирующие вопросы с выплатой аванса подрядчикам и поставщикам. Они закрепляли, что наиболее выгодные условия аванса предоставлялись преимущественно подрядчикам, относившимся к государственным предприятиям;

- в 1927 году Положение было дополнено требованиями о том, что при выборе исполнителя государственного заказа необходимо ориентироваться не только на самую низку цену, которую предлагает поставщик, но и также учитывать кредитоспособность, опыт и ряд других характеристик исполнителя [1].

Очевидно, что в первые годы советской власти прослеживается нацеленность на развитие института государственных закупок и внедрение новых механизмов в процедуру самих закупок, что связано прежде всего с проведением новой экономической политики (далее-НЭП). О. Беляева отмечает, что тезис о том, что уже на первых этапах советская власть вытесняет из гражданского оборота государства государственные закупки, является несостоятельным, поскольку «…и тогда, и в наши дни регулирование закупок определенно тяготеет к приоритету специального, а не общегражданского закона» [2]. С исследователем нельзя не согласиться в этом плане. Также на рассматриваемом этапе развития государственных закупок прослеживаются черты, характерные и современному периоду развития контрактной системы:

- нормы в большинстве своем направлены на конкретизацию процедурных вопросов;

- преимущество отдается интересам государства при осуществлении закупок;

- динамичный характер изменений законодательства.

После сворачивания НЭПа и перехода к плановой экономике использование механизма государственных закупок фактически приостанавливается и из гражданского оборота исключаются договорные отношения между государством и частными поставщиками. Советское государство начинает выстраивать совершенно иную модель взаимодействия. Если ранее в дореволюционный период государство стремилось найти баланс между интересами частных поставщиков и исполнителей и заказчиком в лице государства, то в период плановой экономики на первое место вышли публичные интересы государства, поскольку государственные закупки стали реализовываться при помощи централизованного распределения ресурсов.

Представляется, что развитие института государственных закупок при советской власти разделяется на несколько этапов:

- первый этап с 1917 – по 1931 годы, в который государство признавало и стремилось регулировать систему государственных закупок с участием частных исполнителей;

- второй этап с 1932 года – начало 1990-х годов, характеризующийся исключением из гражданского оборота договорных отношений между государством и частными поставщиками.

Политика, проводимая в период с 1932 года – начало 1990-х годов Советским государством, повлекла за собой кризис во всей системе в целом и привела к возврату к рыночной модели экономики. В связи с чем с 1992 года по 2005 год законодателем была проведена огромная работа по возврату торгов и государственных закупок в гражданский оборот. Возвращение государственных закупок в Российской Федерации принято связывать с Указом Президента РФ от 7 августа 1992 г. №826 «О мерах по формированию федеральной контрактной системы» и Постановлением Правительства РФ от 10 августа 1992 г. «О Реализации Указа Президента РФ «О мерах по формированию федеральной контрактной системы». Указанные документы стали первыми актами, которые вернули механизм государственных закупок в Россию после распада

СССР. На основании перечисленных нормативно-правовых актов Государственному комитету РФ по управлению государственным имуществом поручалось создать две Федеральные контрактные корпорации – АО «Росконтракт» и АО «Росхлебопродукт». Целью созданных организаций являлось обеспечение государственных закупок соответствующими товарами.

В дальнейшем на федеральном уровне было принято несколько законов:

- Закон Российской Федерации от 28 мая 1992 года №2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд»;

- Федеральный закон от 13 декабря 1994 года №60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд».

Вышеуказанные законы частично заимствовали традиции дореволюционного права в сфере регулирования государственных закупок. Они не предусматривали закрытой процедуры размещения заказа, также в них отсутствовал четкий правовой механизм. Закон Российской Федерации от 28 мая 1992 года №2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» возлагал обязанности по заключению контрактов на закупки на министерства, данная мера не оказалась эффективной, поскольку министерства в силу своего административно-правового статуса не являлись участниками рынка.

Изменение в механизме проведения закупок произошли в 1997 году в связи с изданием Положения об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд, утвержденного Указом Президента РФ от 8 апреля 1997 года №305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд». Законодатель закрепил в п. 27, п. 30 и пп. «г» п. 30 рассматриваемого Положения право заказчика размещать заказы путем проведения закрытого конкурса, что стало новшеством для отечественного законодательства, поскольку ранее данный механизм не использовался. Реализации данного права была возможна в следующих случаях:

- «продукция в силу уровня технической сложности или специального характера может быть закуплена только у ограниченного круга поставщиков»;

- «цена государственного контракта составляет менее 2500 установленных законом размеров минимальной месячной оплаты труда, а также когда время и расходы, необходимые для рассмотрения и оценки большого числа заявок на участие в торгах (конкурсе), значительны по сравнению со стоимостью закупаемой продукции, - по согласованию с Министерством экономики Российской Федерации или с уполномоченным им территориальным органом»;

- «…в случае если государственный контракт заключается на приобретение продукции для нужд национальной обороны или для обеспечения национальной безопасности в части, составляющей государственную тайну в соответствии с законодательством Российской Федерации»;

- «…при наличии обстоятельств, позволяющих заказчику проводить специализированные закрытые торги (закрытый конкурс) в соответствии с настоящим Положением, в случае если заказчик установил, что проведение закупок из единственного источника является наилучшим способом закупок».

Дополнительно механизм проведения закрытого конкурса был установлен Федеральным законом от 6 мая 1999 года №97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд». При этом указанный закон вводил новое понятие – двухэтапный закрытый конкурс, а также закреплял механизм проведения открытого конкурса. На смену этому нормативно-правовому акту пришел Федеральный закон от 21 июля 2005 года №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Принятие данного закона стало новым качественным этапом в развитии отечественного законодательства в сфере государственных закупок. В нем были сконцентрированы все существующие нормы о государственных закупках, в том числе подробное регулирование всех процедур, в том числе добавлены и новые (например, закрытый аукцион), было введено большое количество новых понятий (например, недобросовестных поставщиков) [3]. Рассматриваемый нормативный правовой акт действовал около 8 лет, в него было внесено большое количество правок, что привело к принятию нового федерального закона. В 2013 году был принят Федеральный закон №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Сам термин «контрактная система» был заимствован из американской правовой семьи. Новый федеральный закон стал регулировать более широкий круг отношений по сравнению с предыдущими законами. Так, например, в сферу регулирования специального законодательства входят теперь не только вопросы, касающиеся размещения заказов, но и вопросы аудита и контроля в сфере закупок. Также, рассматривая законодательство в сфере государственных закупок, нельзя упускать Федеральный закон от 18.07.2011 года №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». Указанный нормативно-правовой акт регулирует проведение закупок и тендеров, осуществляемых юридическими лицами различной организационной-правовой формы. Преимущественно речь идет о юридических ли-

цах, в которых государство либо владеет 50% акций, либо их деятельность регулируется государством. Однако, данный закон не регулирует этапы проведения закупок, но упрощает поиск требований к документальному оформлению и процедуре осуществления закупок отдельными юридическими лицами [4].

Представляется, что на этапе развития законодательства Российской Федерации, законодательство в сфере государственных закупок прошло следующие этапы развития:

- первый этап с 1992 года по 2005 год, характеризующийся возвращением системы государственных закупок в гражданский оборот Российской Федерации;

- второй этап с 2005 года по 2013 год, в который законодатель начинает формировать единую нормативную базу, нацеленную на всестороннее и всеобъемлющее регулирование сферы государственных закупок;

- третий этап с 2013 года по настоящий момент, связанный с переходом к контрактной системе и её совершенствованием и адаптацией под современные реалии.

Таким образом, отечественное законодательство в сфере государственных закупок прошло за XX век и начало XXI века несколько этапов развития. В советский период развития законодательство в сфере государственных закупок прошло два противоречивых этапа: сначала государство стремилось к регулированию института государственных закупок и участию в них частных исполнителей, потом государство фактически исключило данный институт из гражданского оборота. В истории развития законодательства Российской Федерации развитие института государственных закупок прошло несколько этапов, начиная с возрождения самого института, перехода к контрактной системе и ее совершенствования.

Список литературы:

[1] Белова Ю.Н. Особенности регулирования закупочной деятельности отдельных хозяйственных субъектов в советском законодательстве // Конкурентное право. - 2026. - N 3. - С. 22 - 25.

[2] Беляева О. Законодательство о казенных подрядах и поставках времен НЭП: исторические параллели // Прогосзаказ.рф. - 2024. - N 2. - С. 51 - 55.

[3] Горохова Д. В. Государственные закупки в Российской Федерации: ретроспектива и развитие // Финансовый журнал. – 2020. - Т. 12. - № 2. - С. 57–68.

[4] Мухамедьяров И.Р. Становление и развитие института государственной контрактной системы в России // Экономика: вчера, сегодня, завтра. – 2018. - Том 8. - № 1А. - С. 92-100.

[5] Яруллин С.М. История возникновения и развития государственного заказа в России // История государства и права. - 2010. - N 20. - С. 26 - 29.

References:

[1] Belova Yu.N. Specifics of the Regulation of Procurement Activities of Certain Economic Entities under Soviet Legislation // Competition Law. - 2026. - No. 3. - pp. 22–25.

[2] Belyaeva O. Legislation on State Contracts and Supplies During the NEP Era: Historical Parallels // Progoszakaz.rf. - 2024. - No. 2. - pp. 51–55.

[3] Gorokhova D.V. Public Procurement in the Russian Federation: Retrospective and Development // Financial Journal. – 2020. - Vol. 12. - No. 2. - pp. 57–68.

[4] Mukhamedyarov I.R. Formation and Development of the Public Contract System in Russia // Economics: Yesterday, Today, Tomorrow. – 2018. - Vol. 8. - No. 1A. - pp. 92–100.

[5] Yarullin S.M. History of the Emergence and Development of State Procurement in Russia // History of State and Law. - 2010. - No. 20. - pp. 26–29.