

Теоретические и идеологические проблемы государственно-частного партнерства в годы НЭПа (1921-1929 гг.)

Куркова Анита Сергеевна 

Ассистент

Санкт-Петербургский государственный университет, г. Санкт-Петербург, Российская Федерация

E-mail: anita.kurkova@spbu.ru

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

экономическая теория,
экономическая история,
государственно-частное
партнерство, экономическая
идеология, новая
экономическая политика,
гибридные формы
хозяйствования

АННОТАЦИЯ

В статье рассматривается один из самых противоречивых периодов отечественной истории – эпоха новой экономической политики (НЭП), в рамках которой советское государство впервые после революции пошло на эксперимент по легализации частного капитала и созданию гибридных форм хозяйствования. Актуальность темы обусловлена современными дискуссиями о роли государственно-частного партнерства (ГЧП) в условиях незаконных экономических санкций в отношении России. Государственно-частное партнерство зачастую рассматривается как институт, заимствованный из западной практики последних десятилетий. Целью статьи является анализ глубинных теоретических и идеологических конфликтов, возникших при интеграции частного (в том числе иностранного) капитала в хозяйственную систему Советской России. Фундаментальная экономическая суть ГЧП заключается в делегировании государством права на определенную хозяйственную деятельность и извлечение прибыли в обмен на инвестиции и развитие инфраструктуры. Теоретический историко-экономический анализ в области отечественной экономики выявляет глубокие исторические корни и преемственность с моделями взаимодействия государства и частного капитала в дореволюционный период. Связь между этими эпохами лежит не столько в идентичности правовых форм, сколько в фундаментальных принципах и механизмах мобилизации частных ресурсов для решения стратегических общегосударственных задач в условиях догоняющего развития и «квази-рыночной» институциональной среды. Обращение к опыту 1920-х годов позволяет выявить закономерности и риски взаимодействия государства и частного капитала. Автор доказывает, что ГЧП в годы НЭПа носило двойственную и внутренне конфликтную природу. Однако исторические уроки НЭПа в рамках государственно-частного партнерства остаются востребованными при формировании современной инвестиционной политики России и показывают, что ГЧП вполне способно развиваться на своей собственной экономической основе.

JEL codes: B01, B02, B15, B25

DOI: <https://doi.org/10.52957/2221-3260-2026-2-13-26>

Для цитирования: Куркова, А.С. Теоретические и идеологические проблемы государственно-частного партнерства в годы НЭПа (1921-1929 гг.) / А.С. Куркова. – Текст : электронный // Теоретическая экономика. – 2026. – № 2. – С.13-26. – URL: <http://www.theoreticaleconomy.ru> (Дата публикации: 28.02.2026)

Введение

После Октябрьской революции 1917 года в Советской России возобладали политика «военного коммунизма». Она самым непосредственным образом была связана с обстоятельствами начавшейся осенью 1918 года гражданской войны. Военизированный хозяйственный строй был призван решить крайне сложную и важную задачу - обеспечить победу новой власти на фронтах гражданской войны. От этого, в конечном счете, зависела судьба революции и ее перспективы [2].

Основные элементы «военного коммунизма» сводились к следующему: форсированная национализация промышленности и торговли; централизованная плановая система производства, материально-технического снабжения и распределения; продразверстка в деревне; государственная

монополия на реализацию основного ассортимента продуктов питания, сырья и материалов; высокая степень натурализации экономических связей; широкое использование принципов распределения; трудовая повинность, вплоть до создания трудовых армий[4].

Сокращение рыночных отношений в годы «военного коммунизма» определялось огромным дефицитом товаров производственного и личного потребления, являвшемся следствием экономической разрухи и сокращения промышленного и сельскохозяйственного производства. В.И. Ленин говорил о допущении свободы торговли: «Что за свобода оборота, ежели нечего оборачивать, и свобода торговли, ежели нечем торговать» [10].

Переход к НЭПу, к использованию капиталистических форм хозяйства имел свои объективные основания и был оправдан даже с марксистской точки зрения. Во-первых, экономика послереволюционной России в соответствии с марксистским учением должна была пройти через особый переходный период - от капитализма к социализму и, следовательно, неизбежно и объективно должна была содержать в себе элементы обеих этих хозяйственных систем.

Во-вторых, элементы капитализма в советской экономике этого времени были тем более неизбежны и объяснимы, коль скоро, по логике марксизма, капитализм в России должен был, но не успел завершить формирование материально-технических предпосылок социализма. Поэтому мысль о том, что «строить социализм можно только из элементов крупнокапиталистической культуры» для Советской республики имела особое значение.

В плане речи на IV конгрессе Коминтерна (1921 г.) Ленин определял НЭП как «государственный капитализм в смысле привлечения частного капитала (и концессии и смешанные общества)» в производство в связке с государством – «командными экономическими высотами», принадлежащими государству. Другими словами, речь шла о государственно-частном партнерстве [10].

В теории НЭП был провозглашен как «временное отступление» от военного коммунизма с целью восстановления экономики через допущение капиталистических отношений. Сам Ленин определял НЭП как «государственный капитализм при диктатуре пролетариата» [11]. Это была ранее исторически не существовавшая экономическая модель, где политическая и административная власть оставалась в руках коммунистической партии и приверженцев социализма, а экономика значительно была рекапитализирована.

Методы исследования

В статье использован историко-диалектический подход и экономико-аналитический метод исследования, построенный как на анализе экономической литературы и документальных источников указанного периода, так и последующих критических и аналитических работ современных авторов, посвященных истории формирования инструментария экономической политики в дореволюционной России. Конкретные эпизоды в экономике НЭПа рассматриваются с использованием общенаучных методов анализа и синтеза, индукции и дедукции, а также специальных методов научных исследований, к которым в частности отнесен метод контент-анализа экономических публикаций разных исторических периодов, их содержательного анализа в историко-тематических данных отечественных зарубежных научных работ, метод сопоставлений экономических моделей и метод экономической компаративистики. Теоретические и идеологические проблемы взаимодействия государства и частного капитала в рамках государственно-частного партнерства в годы НЭПа (1921-1929 гг.) рассматривались с привлечением материалов партийных дискуссий, историко-теоретических работ видных государственных, партийных и деятелей народного хозяйства, работ эмигрантского зарубежья.

Основное содержание статьи

Новая экономическая политика проявилась, прежде всего, резким отходом от норм хозяйствования периода «военного коммунизма». Для большинства партийных и хозяйственных работников этот маневр был во многом непредвиденным, поскольку не только в течение всего

1920 года, но даже в 1921 году, т.е. незадолго до перехода к НЭПу, продолжалось активное развитие принципов политики «военного коммунизма». Для большинства коммунистов НЭП был идеологически и экономически неприемлем по многим причинам. В частности, одной из причин был роспуск пятимиллионной Красной армии. Такого количества трудоспособного населения, разрушенное войной хозяйство принять не могло. Выход виделся в практике трудовых мобилизаций рабочих и служащих, организованных в так называемые «трудовые армии». И они были организованы на основе коммунистической идеологии [4].

Одновременно шел процесс «социализации» не только хозяйственной деятельности, но и бытовых условий. 18 июня 1921 года СТО (Совет труда и обороны) принял постановление «О коллективном снабжении рабочих и служащих некоторых государственных предприятий», а 12 июля и 10 ноября того же года декреты СНК «О коллективной (денежной и натуральной) оплате труда служащих в советских учреждениях» и «Об оплате труда рабочих и служащих предприятий, перечисленных в особом списке СТО, а также переведённых на коллективное снабжение» [27].

В соответствии с этими декретами на ряде крупнейших предприятий в виде опыта была введена система оплаты и снабжения рабочих и служащих, при которой продукты и денежные знаки отпускались для всего предприятия в целом в соответствии с количеством выпущенной продукции. В фонд коллективного снабжения включались все виды снабжения – продовольствие, денежная оплата, жилище и т.д. Штат рабочих определялся по довоенным нормам выработки. На хозяйственный расчет в течение 1921–1923 гг., наряду с промышленными предприятиями, были переведены также транспорт (железнодорожный и речной), все органы периодической печати и даже система государственного социального страхования [30].

Необходимость внедрения хозяйственного расчета требовала организационной перестройки социалистической промышленности. В этой связи в 1921–1923 гг. была проведена первая в истории советского государства хозяйственная реформа, заключающаяся в трестировании «родственных» предприятий. 12 августа 1921 года постановление СТО «Основные положения о мерах к восстановлению крупной промышленности и поднятию, и развитию производства» декретировало организационную перестройку управления промышленностью и перевод ее на хозяйственный расчет. В нем говорилось: «Наиболее крупные, технически оснащенные, целесообразно организованные и соответственно расположенные предприятия в данной отрасли промышленности могут быть соединены... в особое объединение, организуемое на началах хозяйственного расчета. На тех же началах могут быть выделены и отдельные предприятия» [21].

В процессе начавшего трестирования промышленности и синдицирования сбытовых организаций стали применяться элементы государственно-частного партнёрства в виде долевого участия государства и частного капитала. Было восстановлено, а в некоторых случаях создано заново два типа трестов. Первый тип объединял приоритетные, наиболее важные с государственной точки зрения предприятия, например, Югосталь, Электросталь, Гомза, Новая Этна, Петроградский машинотрест, Мосмаштрест, шесть трестов Уральских заводов и т.д. [28].

Для обеспечения бесперебойной работы государственных трестов, функционирующих как акционерные предприятия, топливная промышленность (шахты Донбасса и нефтепромыслы Баку, также объединённые в тресты) и народный комиссариат путей сообщения снабжали их топливом и обеспечивали перевозками по низким ценам и тарифам. Убытки промышленных объединений добывающей промышленности и транспорта покрывались дотациями из государственного бюджета, вследствие чего его расходная часть росла темпами, значительно опережавшими доходную. Основная задача данного типа трестов заключалась в восстановлении и ускоренном развитии электроэнергетики, металлургии, машиностроения, строительной индустрии и укреплении обороноспособности страны. Практически вся продукция, производимая ими, направлялась на растущее внутрипромышленное потребление и строительство новых промышленных предприятий [24].

Второй тип трестов объединял предприятия, производившие товары народного потребления. После выполнения государственных заказов они имели право выходить на «вольный» рынок. Государственные тресты, имевшие это право, стали образовывать мощные торговые объединения-синдикаты, с помощью которых стремились диктовать рынку монопольные цены и тем самым внести в него элементы регулирования. Синдикаты должны были сыграть большую роль в качестве орудия государственного регулирования промышленности и торговли, организации и рационализации рынка промышленных товаров.

Однако, наряду с добровольным синдицированием части предприятий, основная масса синдикатов создавалась принудительно [27]. Поэтому Совет синдикатов осуществлял регулирование спроса и предложения «вольного» рынка, как правило, не с помощью рыночных рычагов, а на основе указаний центра (директив ВСНХ и Госплана), что ставило политику розничных цен в прямую зависимость от потребностей госбюджета.

Для успешной деятельности предприятий в новых условиях хозяйствования требовалось создать необходимые предпосылки для развёртывания активности и инициативы производственных коллективов. С этой целью 16 августа 1921 года СНК был принят декрет «О расширении прав государственных предприятий в области финансирования и распоряжения материальными ресурсами», по которому они получили большую свободу в распоряжении своими средствами, упрощалось финансирование, допускалось маневрирование материалами, разрешалась покупка на рынке продуктов кустарного и мелкого производства. В связи с этим повышалась и индивидуальная ответственность хозяйственных руководителей за состояние дел на предприятии [17].

Одним из основных принципов хозяйствования в условиях НЭПа должен был стать принцип материальной заинтересованности работников в результатах их труда, сочетаемый с моральными стимулами. Отсюда непосредственно вытекала задача изменения системы распределительных отношений, ликвидации существовавших элементов уравниловки и установления непосредственной зависимости величины заработной платы от производительности труда, квалификации работников, степени их трудового вклада. Принципиальные положения об организации заработной платы в условиях НЭПа были изложены в декрете СНК «Основные положения по тарифному вопросу», принятом в ноябре 1921 года.

В этом декрете указывалось, что заработная плата должна основываться на государственном регулировании и зависеть от конкретных производственных условий, что «увеличение оплаты должно быть связано прямо и непосредственно с увеличением производительности, со степенью участия рабочего в повышении производства», что «всякая мысль об уравнительности должна быть отброшена» [19]. В определении размеров заработной платы, согласно декрету, должны были принимать участие производственные предприятия. Большое значение придавалось и коллективным формам стимулирования труда, связанным с итогами работы предприятия в целом. В целях реализации этих идей были приняты соответствующие правительственные декреты.

7 апреля 1921 года СНК издал декрет «Об урегулировании оплаты труда», отменивший ограничения приработка при сдельно-премиальной оплате. При этом местным органам рекомендовалось вводить упрощённые системы оплаты труда, наглядно показывающие рабочим непосредственную зависимость между производительностью их труда и суммой заработков. Тогда же был принят декрет «О натуральном премировании рабочих», по которому в виде опыта в некоторых важнейших отраслях в дополнение к заработной плате было введено натуральное премирование. Наряду с денатурализацией заработной платы, со второй половины 1921 года началось интенсивное развитие товарных форм во всей системе распределительных отношений и хозяйственных связей между различными формами хозяйствования в экономике [26].

Говоря о взаимодействии государственных и частных форм хозяйствования, трактующих свою деятельность в форме хозяйственного расчёта, нужно иметь в виду, что она носила своеобразный характер и, даже в государственных предприятиях он выступал в форме коммерческого расчёта.

Специфика его заключалась в первую очередь в том, что хозрасчётные предприятия и тресты, организованные в форме ГЧП, обладали почти полной хозяйственной самостоятельностью. На первых порах они не получали практически никаких директивных заданий [20]. В частности, в соответствии с декретом СНК от 16 августа 1921 года «О расширении прав государственных предприятий в области финансирования и распоряжения материальными ресурсами» они получили большую свободу в организации и ведении своего хозяйства.

Ещё большие возможности в этом отношении открывал перед хозрасчётными предприятиями и трестами декрет ВЦИК и СНК «О государственных промышленных предприятиях, действующих на началах коммерческого расчёта (трестах)» от 10 апреля 1923 года. В нём указывалось, что государственными трестами признавались «промышленные предприятия, которым государство предоставляет самостоятельность в производстве своих операций, согласно утверждённого для каждого из них устава, и которые действуют на началах коммерческого расчёта с целью извлечения прибыли». Предприятия имели почти полную свободу в выборе покупателей, руководствуясь соображениями прибыли, сами определяли номенклатуру и ассортимент выпускаемой продукции [22].

В соответствии с этими принципами строилась и система ценообразования. Цены на продукцию государственных предприятий первоначально стали устанавливать с учётом рыночной конъюнктуры так, чтобы они были «не ниже себестоимости товаров и не выше рыночных цен» [25].

Задача регулирования цен была возложена на Комитет цен, который в соответствии с декретом СНК от 5 августа 1921 года являлся высшим междуведомственным органом по установлению оптовых и розничных цен на все товары, отпускаемые государственными учреждениями и предприятиями друг другу, кооперации и населению, а также по установлению пределов начислений на цены монопольных товаров и установлению твёрдых покупных цен на заготавливаемые для государства продукты в том случае, если такие цены были предусмотрены особыми декретами СНК [28].

Практика ориентации на рынок породила, наряду с позитивными, и определённые негативные явления. Как указывалось в сборнике «На новых путях», «государственные предприятия, быстро брошенные в стихию вольного рынка и денежного хозяйства в течение первого года своей деятельности, оказались не в состоянии, как по объективным условиям, так и в силу субъективных свойств своих руководителей вполне справиться с рентабельным размещением своей продукции на рынке. В течение истекшего года в общем вся промышленность не только не восстановила тех затраченных и отчуждённых ею ценностей, но потеряла значительную часть своих капиталов и вступает в новый операционный год с меньшим запасом собственных средств, чем те, которыми она владела в начале истекшего операционного года» [13].

Узость внутреннего рынка, нехватка сырья и материалов приводили к тому, что между государственными предприятиями возникла конкурентная борьба. Нередко с целью реализации продукции тресты шли на её продажу по ценам, не покрывавшим даже издержек производства. Одним из последствий свободного действия рыночных сил в сфере промышленного производства явился кризис сбыта 1923 года, непосредственно связанный с так называемыми «ножницами цен». К осени 1923 года советская экономика оказалась перед фактом резкого несоответствия уровня цен на промышленную и сельскохозяйственную продукцию.

Так, в октябре индекс промышленных цен составлял 1,76, против 1,20 в ноябре 1922 года, индекс же цен на продукты сельского хозяйства за этот период упал с 0,84 до 0,57. Коэффициент оптовых промышленных цен против довоенного уровня составлял в октябре 1923 года 2,75, а оптовых сельскохозяйственных цен – 0,88 [9].

Причин возникновения «ножниц цен» было довольно много, на основные из них указала ещё резолюция XIII конференции РКП (б) «Об очередных задачах экономической политики» в январе 1924 года. Одна из них состояла в стихийности действия рыночных сил (при том в условиях значительного влияния частного капитала в промышленности и преобладающего в оптовой

и особенно в розничной торговле). Частная промышленность производила в 1923 году $\frac{1}{4}$ всей промышленной продукции страны, в руках частного капитала находилось около $\frac{2}{3}$ городского товарооборота интенсивный рост цен на промышленные товары, определяемый стремлением государственных трестов к получению прибыли [8].

Вследствие данного обстоятельства синдикаты из органов организации торговой деятельности своих пайщиков-трестов, сокращения торговых издержек и устранения конкуренции между ними превратились в центры планового распределения продукции в сфере внутреннего хозяйственного оборота. Они охватили практически все крупные отрасли промышленности (первые синдикаты – текстильной и соляной возникли в 1922 г., в 1928 г. в стране действовал 51 синдикат) [15].

Сходные процессы происходили и в сфере концессионной деятельности: предоставление иностранным фирмам права на эксплуатацию природных ресурсов или предприятий близилось к завершению по мере охвата народного хозяйства планомерной работой. В своей первоначальной форме концессии представляли собой наиболее близкий аналог современного ГЧП, но с акцентом на привлечение иностранных технологий. Смешанные общества (госпредприятие + частный/иностраннный капитал): например, «Русгерторг», «Амторг». Государство сохраняло контрольный пакет, частник обеспечивал управление, каналы сбыта, доступ на внешние рынки.

С конца 1920-х годов тресты, как концессии и аренда ставились в определенные рамки. Крупные предприятия предполагалось сдавать в концессии. Сдаче в аренду подлежали мелкие и средние бездействовавшие или слабо работающие предприятия, занятые в основном производством потребительских товаров. Эти отрасли не требовали вложения больших средств, и средства их оборачивались быстрее. На 1 октября 1928 г. арендный фонд был определен в 8632 предприятия, из них в аренду было сдано 72%. Слабое влияние на углубленное развитие отношений ГЧП оказали паевые товарищества и акционерные общества [17].

В числе финансовых институтов, использовавшихся государством для управления рынком, следует назвать также фондовые биржи и фондовые отделы при товарных биржах, возникшие в стране по декрету СНК от 20 октября 1922 года «О фондовых биржевых операциях». В функции фондовых бирж входило осуществление торговли иностранной валютой как в наличности, так и траттами или чеками, банкнотами, государственными ценными бумагами, акциями, благородными металлами в слитках. Фондовые биржи и фондовые отделы товарных бирж подлежали непосредственному ведению Наркомфина [7].

Проводя целенаправленную работу по усилению государственного воздействия на экономику, в мае 1924 года были учреждены Народный Комиссариат по внутренней торговле Союза ССР и аналогичные наркоматы союзных республик. В их составе в свою очередь были выделены органы, ответственные за разработку и проведение общегосударственной торговой политики. Постановлением СТО от 22 февраля 1924 года «О порядке установления предельных цен на товары» Комиссии по внутренней торговле при СТО было предоставлено право регулировать товарные цены на все товары на всех стадиях их обращения [17].

Большая работа была проведена по сближению уровней цен на промышленную и сельскохозяйственную продукцию. С этой целью уже в 1924 году был осуществлён ряд мер по улучшению работы промышленности, повышению производительности труда, снижению себестоимости продукции и накладных расходов. Одновременно принимались меры к повышению цен на сельскохозяйственные продукты и развитию их производства. Для предоставления крестьянам дешёвого кредита и вытеснения из деревни ростовщика был создан Центральной сельскохозяйственный банк, повышены заготовительные цены на хлеб, повышен его экспорт за границу. Все эти меры привели к тому, что индекс цен на промышленные товары снизился до 1,13 (в октябре 1923 года – 1,76), а индекс цен на сельскохозяйственные продукты возрос до 0,88 (в октябре 1923 года – 0,57) Для проведения политики снижения розничных цен, а следовательно, и их регулирования Постановлением СНК от 14 апреля 1926 года при Наркомате внешней и внутренней

торговли была создана межведомственная комиссия по снижению розничных цен[19].

Однако, постепенно синдикаты из органов организации торговой деятельности своих пайщиков-трестов, сокращения торговых издержек и устранения конкуренции между ними превратились в центры планового распределения продукции в сфере внутреннего хозяйственного оборота. Они охватили практически все крупные отрасли промышленности (первые синдикаты – текстильной и соляной возникли в 1922 году, а в 1928 году в стране действовал 51 синдикат). Постепенно коммерческо-финансовые вопросы работы трестов также перешли в область компетенции синдикатов, а тресты сохранили за собой лишь функции технического руководства производством. В последний период существования синдикатов (упразднены были в ходе хозяйственных реформ 1929–1932 гг.) они превратились в органы оперативного руководства и планирования производства и даже капитального строительства.

Предприятия производили и отгружали продукцию только согласно заказам (нарядам) синдикатов. При этом характерно, что согласно новому положению ЦИК и СНК СССР о трестах от 29 июня 1927 года и положению о государственных синдикатах от 28 февраля 1928 года они должны были действовать «на началах коммерческого расчета в соответствии с утвержденными плановыми заданиями», т.е. задача извлечения прибыли, как цель деятельности, в частности, трестов, содержащаяся в декрете СНК от 10 апреля 1923 года, была снята. На первое место теперь выдвинулась задача выполнения плановых заданий.

Результаты

Допущение капитализма в годы НЭПа мыслилось в рамках отнюдь не стихийного, а организованного капитализма. В этом русле предполагалось использование и концессий, и арендных отношений, и частно-хозяйственных форм, и, конечно же, государственного сектора в тех сферах хозяйственной деятельности, которые относились к так называемым «командным экономическим высотам».

Государственно-частное партнерство (ГЧП) в рамках НЭПа носило характер временного сотрудничества государства с частным капиталом в форме концессий, смешанных акционерных обществ (паевые товарищества), аренды государственных предприятий, коммерческого подряда и кооперации частно-государственной торговли.

Привлечение иностранного капитала основывалось на формате Генуэзской конференции. Она стала органическим признанием НЭПа на международной арене. Советская Россия нуждалась в иностранных инвестициях, технологиях и дипломатическом признании для успеха новой экономической политики. Легитимация курса на сотрудничество с капиталистическим миром основывалась на стремлении решить вопросы «царских долгов» и признания советской власти [3].

Западные страны требовали признать долги не только царского, но и Временного правительства, и правительств, образованных в ходе гражданской войны, производящих на Западе закупки вооружения и обмундирования на эмитируемые ими долговые обязательства. Также выдвигалось требование компенсировать национализированную иностранную собственность. В ответ советская делегация выдвинула контрпретензии об ущербе от интервенции. Хотя окончательного соглашения не было достигнуто, сама дискуссия показала возможность сотрудничества, и оно было реализовано с Германией и странами, образовавшимися на развалинах Австро-Венгерской империи.

Параллельно с Генуэзской конференцией, СССР заключил с Германией Рапальский договор (16 апреля 1922 г.), который установил дипломатические отношения, отменил взаимные претензии, заложил основу для экономического и военного сотрудничества. Это стало конкретным результатом новой внешнеполитической линии, порождённой НЭПом.

После Генуи Советская Россия активизировала политику концессий — передачи иностранным компаниям права на разработку ресурсов или управление предприятиями. Это соответствовало ленинской идее «государственного капитализма» в рамках НЭПа. Конференция способствовала укреплению ГЧП в рамках НЭПа, способствовала его углублению и закреплению в 1922–1923 гг., став

важным этапом в интеграции советской экономики в мировую систему — на условиях, сочетающих рыночные механизмы с государственным контролем [7].

При концессии происходила передача иностранным или отечественным предпринимателям прав на эксплуатацию государственных предприятий или природных ресурсов (лес, руды) на договорной основе. Этим государство преследовало цель привлечь иностранные технологии, капитал и опыт управления, оживить производство без прямых бюджетных затрат. В качестве примера можно привести концессии «Лена Голдфилдс» (добыча золота), «Амторг» (торговля с США), ряд фирм в сфере нефтедобычи. К 1928 году действовало 117 концессий, но их вклад в экономику был ограничен из-за жестких условий по социальной политике и внедрению мер по защите труда [5].

Смешанные акционерные общества (паевые товарищества) учреждали частные предприятия с долевым участием государства. Государство таким образом осуществляло контроль над основными средствами и кредитными ресурсами, выделяемыми частному капиталу через участие госслужащих в управлении, заодно обеспечивая доступ предприятий к рыночным сетям и коммерческим каналам производства и сбыта. В качестве примера можно привести деятельность «Русгерторга» – советско-германского общества по внешней торговле [6].

При НЭПе после национализации мелких и средних заводов, мастерских, мельниц и т.д. в годы «военного коммунизма» они были сданы в аренду частным лицам или кооперативам. К 1923 году в аренде находилось около 50% ранее национализированных предприятий (преимущественно в пищевой и легкой промышленности) [2]. ГЧП не было партнерством равных предпринимательских структур, а своеобразной формой контроля и постепенного вытеснения частника. Частный капитал допускался на строго ограниченных условиях (концессии, аренда, смешанные общества).

Коммерческий подряд использовался государственными трестами, которые заключали договоры с частными поставщиками сырья, подрядчиками на строительство, транспортными артелями на перевозку товаров и продукции. При этом кооперативы (сельскохозяйственные, кредитные, потребительские), хотя и работали на рыночных принципах, но идеологически трактовались как «социалистический уклад» [1].

Частники («нэпманы») часто выступали как посредники между госсектором и рынком, закупая продукцию у государственных трестов и реализуя её населению. Зачастую нэпманы порождали спекулятивный оборот, устанавливая низкие закупочные цены и высокие розничные. Это порождало «ножницы цен», особенно в период общего экономического кризиса 1923 г. и конфликт между планами государства и рыночным хаосом [29]. С 1927 года крестьяне стали отказываться сдавать хлеб государству по плановым ценам [31].

Наступил не только кризис хлебозаготовок, но и внедрение карточной системы на хлеб. Рыночные механизмы НЭПа перестали служить целям восстановления и модернизации промышленности. Наибольший интерес для анализа состояния экономики периода нэпа вызывают 1923, 1925, 1927, 1929 гг. кризисных состояний экономики. В эти годы при относительном росте темпов сельскохозяйственного производства наблюдалось падение темпов промышленного производства (в процентах к предыдущему году) (табл. 1).

Таблица 1 – Темпы роста промышленного и сельскохозяйственного производства

Сфера	1923 г.	1925 г.	1927 г.
Промышленность	-9,5%	- 4,6%	-4,7%
Сельское хозяйство	+ 16,9%	+15,17%	+5,3%

Источник: *Экономическая жизнь СССР. Хроника событий и фактов 1917-1959. М.: Советская энциклопедия. 1961.С.293.*

Эта цикличность падения (через каждые два года) относительных темпов промышленного производства вошла в историю экономического развития нашей страны как «кризис сбыта 1923 года» и «явления товарного голода 1925 и 1927 гг.» [2]. Чем вызывались эти циклы? Ясно, что потенциально в экономике страны они заложены не были. Низкий уровень промышленного производства и

широкие возможности внутреннего рынка могли обеспечить в эти 6-7 лет равномерный ежегодный прирост не только сельскохозяйственной, но и промышленной продукции. Делу помешала чрезмерная активная деятельность государства по регулированию экономических процессов.

К концу 1920-х гг. гибридная система исчерпала себя [13]. Государственно-частное партнерство было свернуто: концессии аннулированы, частная торговля и предпринимательство запрещены, нэпманы подверглись репрессиям. НЭП был заменен командной экономикой первой пятилетки (1929), где все ресурсы централизованно мобилизовывались государством. ГЧП в любых формах стало идеологически неприемлемым.

Государственно-частное партнерство в формах концессий, смешанных обществ и аренды было инструментом этого «временного союза». Возникшие гибридные институты (тресты, биржи, коммерческий кредит) сочетали социалистическую риторику с капиталистической практикой, но их внутренняя противоречивость привела к краху модели. НЭП доказал, что долгосрочное сосуществование плановой системы и капиталистической экономики невозможно — одна из систем должна была поглотить другую. В СССР победила государственно-плановая модель, отбросившая элементы ГЧП на несколько десятилетий.

В современный период модель ГЧП представляет собой устоявшийся правовой и институциональный механизм, комплекс долгосрочных договорных отношений между публичным и частным партнером для реализации проектов в инфраструктуре и социальной сфере в рыночной экономике^{1,2}.

Выводы

ГЧП способствовало установлению торговых связей, что было важно для экспорта зерна (для финансирования индустриализации) и импорта машин. Кроме того, ГЧП способствовало укреплению международных позиций советского государства; созданию прецедентов экономического сотрудничества Советской России с капиталистическими странами.

НЭП породил уникальные гибридные институты, где формально «социалистическая» оболочка скрывала рыночную суть. В частности, тресты и синдикаты считались «социалистическими предприятиями, работающими на основе хозяйственного расчета (хозрасчета)». При этом тресты (объединения госпредприятий) действовали как самостоятельные коммерческие единицы: сами планировали производство, закупали сырье, продавали продукцию на рынке, конкурировали друг с другом и с частным сектором. Целью их деятельности провозглашалось обеспечение населения продуктами жизнедеятельности с условием получения прибыли. От синдикатов (объединения трестов по сбыту), которые монополизировали рынки, диктуя цены, требовалось обеспечить накопления для социалистической модернизации промышленности.

В условиях НЭПа действовали товарные биржи, как «плановые регуляторы рынка, орудие контроля государства над товарооборотом». К 1926 году действовало 114 бирж, где свободно торговали хлебом, текстилем, металлом. Частные посредники составляли до 40% членов бирж. Это был несомненно, рыночный механизм ценообразования.

Кредитно-банковская система представляла из себя «единую государственную кредитную систему во главе с Госбанком для планового кредитования социалистического уклада». Помимо Госбанка, существовали акционерные банки (Промбанк, Электробанк, банк потребительской кооперации и другие), кредитовавшие частный бизнес, сельскохозяйственные кредитные товарищества, и даже частные кредитные учреждения (общества взаимного кредита). Процентные ставки колебались по рыночной конъюнктуре.

Налоговая система также была ориентирована на социалистическое накопление за счет частника. Введение продналога (вместо продразверстки) и промыслового налога создавало

¹ Федеральный закон от 13.07.2015 г. №224 «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

² Федеральный закон от 21.07.2005 г. №115 «О концессионных соглашениях».

универсальные фискальные правила для всех укладов, стимулируя легализацию частного бизнеса. Однако прогрессивные ставки использовались для «вымывания» капиталов нэпманов.

На госпредприятиях вводился хозрасчет, требующий рентабельности, что вело к сокращению штатов, росту безработицы (к 1927 году – 1,5 млн чел. безработных) и появлению рынка труда. Фактически действовала наемная рабочая сила с дифференцированной зарплатой. В условиях идеологии бесклассового общества под руководством диктатуры пролетариата реальный рост социального неравенства, расслоения крестьянства и усиливающегося влиянию «буржуазных элементов», реалии НЭПа воспринимались большинством населения без особого энтузиазма.

В этот период была создана комплексная законодательная база, регламентирующая процедуры, распределение рисков, гарантии, механизмы разрешения споров (включая международный арбитраж). Сформированы специализированные институты: Госбанк, Внешторг, ВСНХ (как институт развития) и другие институциональные структуры.

Несмотря на новизну форм, образованных в современный период, существует историческая преемственность ГЧП, обусловленная ролью государства в России:

1. Доминирующая роль государства. В обоих случаях государство — не равный партнер, а суверен, задающий правила и сохраняющий контроль над стратегическими активами и направлениями.

2. Инструментальный подход к частному капиталу. Частный партнер используется для решения задач, сформулированных государством. Его интересы могут быть вторичны при изменении приоритетов.

3. Зависимость от политической воли. Успех ГЧП в обоих случаях критически зависел/зависит от позиции высшего руководства.

4. Коррупционные и агентские риски. В смешанных обществах НЭПа и в современных ГЧП-проектах сохраняется риск сращивания интересов чиновников и бизнеса в ущерб публичным целям.

Период НЭПа рассмотрен автором как второй цикл ГЧП, повлекший возрождение ГЧП в новых, отличных от дореволюционного периода формах. При НЭПе концессии и аренда рассматривались как «тактическое отступление» от теоретического социализма, но необходимое условие восстановления экономики, разрушенной войной. ГЧП допускается только в периферийных секторах, при доминировании госсектора в «командных экономических высотах», что было несомненно, ограничением частника и контролем над ним. При переходе к индустриализации и коллективизации (конец 1920-х) наблюдается завершение ГЧП, отказ от концессий, прежде всего, иностранных, ускоренное строительство социалистического хозяйственного механизма.

Однако, несмотря на практическую ликвидацию ГЧП в условиях социализма, при нем можно говорить лишь о различных формах кооперации и множества артелей, глубинная преемственность ГЧП сохранялась. Она заключается в этатистской модели взаимодействия, где государство, иницируя партнёрство, сохраняя при этом роль верховного арбитра и стратегического контролера, использует ГЧП в широких формах. Таким образом, рассмотренная в статье эволюция ГЧП в условиях НЭПа демонстрирует по отношению к современному ГЧП не просто технический прогресс в методах управления, а трансформацию способов интеграции частного капитала в систему государственного управления экономикой: от тактической и вынужденной уступки – к системному, но жестко регламентированному соучастию в реализации национальных проектов под эгидой сильного государства.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Благих И.А. Зигзаги нэпа // Истоки. Вопросы истории народного хозяйства и экономической мысли. Вып. 1. М., 1989.
2. Благих И.А. Государственное регулирование всероссийского рынка (30-е годы XIX — 30-е годы XX столетия). Баку, 2000.
3. Благих И.А. Из истории оппозиционной экономической мысли в Советской России // История экономической науки в России: исследования и преподавание. СПб., 2009.
4. Богомазов Г.Г. Экономические проблемы периода «военного коммунизма» // Всемирная история экономической мысли. Т. 4. М., 1990.
5. Богомазов Г.Г. Нэп — курс на создание социалистической экономики // Всемирная история экономической мысли. Т. 4. М., 1990.
6. Богомазов Г.Г. Формирование основ социалистического хозяйственного механизма в СССР в 20-30-е годы. Л., 1983
7. Большаков А.М. Хрестоматия по истории хозяйства России: с приложением шести исторических карт. Л., 1925.
8. В Комитете цен // Известия Народного комиссариата финансов. 1921 № 12.
9. Дзержинский Ф.Э. Сочинения в 3тт., Т. 2. М.: Политиздат, 1957.
10. Кафенгауз Л.Б. Эволюция промышленного производства России (поел, треть XIX - 30-е годы XX в.). М., 1994.
11. Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т.54.
12. Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т.55.
13. На новых путях // Плановое хозяйство. 1928.№3. С.79.
14. Преображенский Е.А. Основной закон социалистического накопления // Вопросы экономики. 1988. №9.
15. Справочник партийного работника. Вып. II. М. 1922.
16. Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства РСФСР. — 1920. — № 19. — Ст. 106.
17. Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства РСФСР. — 1921. — № 26. — Ст. 147.
18. Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства РСФСР. — 1921. — № 27. — Ст. 154.
19. Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства РСФСР. — 1921. — № 28. — Ст. 156.
20. Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства РСФСР. — 1921. — № 38. — Ст. 204.
21. Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства РСФСР. — 1921. — № 55. — Ст. 336.
22. Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства РСФСР. — 1921. — № 59. — Ст. 394.
23. Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства РСФСР. — 1921. — № 62. — Ст. 445.
24. Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства РСФСР. — 1921. — № 63. — Ст. 462.
25. Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства РСФСР. — 1921. — № 67. — Ст. 517.
26. Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства РСФСР. — 1921. — № 67. — Ст. 517.
27. Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства РСФСР. —

1921. — № 76. — Ст. 61.

28. Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства РСФСР. — 1922. — № 16. — Ст. 155.

29. Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства РСФСР. — 1923. — № 29. — Ст. 336.

30. Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства РСФСР. — 1923. — № 42. — Ст. 451.

31. Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства РСФСР. — 1924. — № 58. — Ст. 570.

32. Юровский Л.Н. К проблеме плана и равновесия в советской хозяйственной системе // Финансовое оздоровление экономики: опыт нэпа. Сост. А. Казьмин. М., 1991.

33. Social and economic impact of digital transformation on the economy [Electronic resource]. – Available at: https://docs.yandex.ru/docs/view?tm=1696577937&tld=ru&lang=en&name=Soc_Eco_impact_Digital_transformation_finalGSR.pdf (date of access: 30.09.2025).

34. World Population Review [Electronic resource]. – Available at: <https://worldpopulationreview.com/countries> (date of access: 30.09.2025).

Theoretical and ideological problems of public-private partnership during the New Economic Policy (1921-1929)

Kurkova Anita Sergeevna

Assistant

St. Petersburg State University, St. Petersburg, Russian Federation

E-mail: anita.kurkova@spbu.ru

KEYWORDS

economic theory, economic history, public-private partnership, economic ideology, new economic policy, hybrid forms of management

ABSTRACT

The article examines one of the most controversial periods of Russian history - the era of the new economic policy (NEP), within the framework of which the Soviet state for the first time after the revolution went on an experiment to legalize private capital and create hybrid forms of management. The purpose of the article is to analyze the deep theoretical and ideological conflicts that arose during the integration of private (including foreign) capital into the economic system of Soviet Russia. The fundamental economic essence of a PPP is the delegation by the state of the right to certain economic activities and profit in exchange for investment and infrastructure development. Theoretical historical and economic analysis in the field of domestic economics reveals deep historical roots and continuity with the models of interaction between the state and private capital in the pre-revolutionary period. The connection between these eras lies not so much in the identity of legal forms as in the fundamental principles and mechanisms of mobilizing private resources to solve strategic national tasks in a catch-up development and a «quasi-market» institutional environment. Referring to the experience of the 1920s makes it possible to identify patterns and risks of interaction between the state and private capital. The author proves that the PPP during the NEP years was of a dual and internally conflictual nature. However, the historical lessons of the New Economic Policy within the framework of public-private partnership remain in demand in shaping Russia's modern investment policy and show that PPPs are quite capable of developing on their own economic basis.
