



КАФЕДРА
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОГО
ПРАВА юридического факультета МГУ

КИЧИК К. В.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ (МУНИЦИПАЛЬНЫЙ) ЗАКАЗ РОССИИ

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ФОРМИРОВАНИЯ, РАЗМЕЩЕНИЯ
И ИСПОЛНЕНИЯ

Кузьма Валерьевич Кичик
Государственный
(муниципальный) заказ
России: правовые
проблемы формирования,
размещения и исполнения

Текст предоставлен правообладателем

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=3297915

Государственный (муниципальный) заказ России: правовые проблемы формирования, размещения и исполнения: Юстицинформ; М.: 2012

ISBN 978-5-7205-1141-8

Аннотация

В книге предпринята попытка комплексного исследования проблем правового регулирования отношений по формированию, размещению и исполнению государственных (муниципальных) заказов в России. В работе раскрывается сущность государственного (муниципального) заказа, дано определение этому институту, обозначены различия между понятиями «государственный заказ», «государственные нужды», «прокьюремент», «закупка». Определено место государственного (муниципального) заказа в системе средств государственного

регулирования экономики. Изучена правовая природа института размещения государственных (муниципальных) заказов. Определена специфика правового статуса государственных (муниципальных) заказчиков и участников размещения заказов (поставщиков), установлена компетенция контролирующих органов в сфере размещения государственных и муниципальных заказов. Исследован порядок формирования, размещения и исполнения государственных и муниципальных заказов в России. Изучены основные способы размещения публичных заказов, применяемых в России и за рубежом. Проанализированы «пороговые значения» («ценовые пороги») в закупочных системах стран мира. Установлены причины развития так называемого конкурсного рейдерства. Автором определены наиболее серьезные правовые проблемы в сфере формирования, размещения и исполнения государственных (муниципальных) заказов, а также даются рекомендации по совершенствованию российского законодательства в связи с построением федеральной контрактной системы. Книга предназначена для специалистов в сфере публичных закупок. Будет полезна для студентов, аспирантов и преподавателей юридических и экономических вузов и факультетов.

Содержание

Введение	5
Глава I	12
§1.1. Понятие государственного (муниципального) заказа в российском законодательстве и научной литературе	12
Государственный (муниципальный) заказ – экономический институт	12
Понятие государственного (муниципального) заказа в российском законодательстве	17
Понятие государственного (муниципального) заказа в научной литературе	27
Универсальное определение государственного (муниципального) заказа	40
К вопросу о понятиях «прокьюремент» и «закупка»	48
§1.2. Государственные (муниципальные) нужды как сущностный признак государственного (муниципального) заказа по российскому законодательству	65
Конец ознакомительного фрагмента.	74

К. В. Кичик

Государственный (муниципальный) заказ России: правовые проблемы формирования, размещения и исполнения

Введение

На протяжении многих лет в России ежегодно увеличиваются расходы федерального бюджета: в 2007 г. они составили 6,5 трлн руб.¹, 2008 г. – 7 трлн руб.², 2009 г. – 9,8 трлн руб.³, 2010 г. – 10,2 трлн руб.⁴, в 2011 г. – более 11 трлн руб..⁵

¹ См. ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 19 декабря 2006 г. № 238-ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год» // СЗ РФ. – 2006. – № 52 (ч. 2). – Ст. 5504.

² См. п. 2 ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и плановый период 2009 и 2010 годов» // СЗ РФ. – 2007. – № 31 (прил. 1, 2). – Ст. 3995.

³ См. п. 2 ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 24 ноября 2008 г. № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» // СЗ РФ. – 2008. – № 48 (прил. ч. 1—3). – Ст. 5499.

⁴ См. п. 2 ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 2 декабря 2009 г. № 308-ФЗ «О

Наряду с увеличением указанных расходов в России наблюдается тенденция к увеличению средств, осваиваемых путем проведения государственных и муниципальных закупок: в 2007 г. – более 2 трлн руб.⁶, в 2008 г. – более 4 трлн руб.⁷, в 2009 г. – более 4,5 трлн руб.⁸, в 2010 г. – примерно 5 трлн руб.⁹, в 2011 г. – около 5,3 трлн руб..¹⁰

Официальная экономия средств бюджета от применения закупочных процедур (разница между начальной ценой и ценой контракта) за первые пять лет применения Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг

федеральном бюджете на 2010 год и плановый период 2011 и 2012 годов» // СЗ РФ. – 2009. – № 49 (ч. 1, 2). – Ст. 5869.

⁵ См. п. 2 ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 13 декабря 2010 г. № 357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» // СЗ РФ. – 2010. – № 51 (ч. 1—3). – Ст. 6809.

⁶ См.: Лопатников В.С., Соколова И.П., Тажетдинов С.Р. Закупки для государственных нужд: особенности законодательства и контроль за его соблюдением (на примере Санкт-Петербурга). – СПб., 2008. – С. 4.

⁷ См.: Андреева Л.В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. – М., 2009. – С. III.

⁸ Азбука госзаказа: Интервью М. Евраева «Российской газете» // http://www.fas.gov.ru/analytical-materials/analytical-materials_28720.html

⁹ Газета «Коммерсант». – 2011. – 9 марта. – № 39/С (4580) // <http://www.kommersant.ru/doc/1597346/print>

¹⁰ См.: Интервью с заместителем главы Минэкономразвития России Алексеем Лихачевым о реформе системы госзакупок // РБК-daily. – 2011. – 14 июля. – № 123 (1167). – С. 3.

для государственных и муниципальных нужд»¹¹ (далее – Закон № 94-ФЗ, Закон о размещении заказов), т. е. с 2006 г. по 2010 г., составила 1 трлн 136 млрд руб.¹², что сопоставимо с размерами расходов годового федерального бюджета России десятилетней давности (в 2001 г. – 1 трлн 193 млрд руб.¹³).

Указанные статистические данные свидетельствуют об огромной роли государственного (муниципального) заказа и надлежащего правового регулирования закупочного процесса для экономики нашей страны. Встречающиеся ошибки в применении законодательства о формировании, размещении и исполнении заказов привлекают особое внимание к государственным (муниципальным) закупкам не только правоохранительных органов и средств массовой информации, но и общественности в целом.

На проблемы правового регулирования отношений в сфере государственных и муниципальных закупок указал Президент Российской Федерации, который предложил начать «работу над новой редакцией закона о госзакупках», по-

¹¹ СЗ РФ. – 2005. – № 30 (ч. 1). – Ст. 3105.

¹² Указанная информация со ссылкой на данные Росстата приводится в презентации концепции проекта изменений в Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», размещенной на сайте Федеральной антимонопольной службы (см.: http://www.fas.gov.ru/analytical-materials/analytical-materials_30445.html).

¹³ См. ст. 1 Федерального закона от 27 декабря 2000 г. № 150-ФЗ «О федеральном бюджете на 2001 год» // СЗ РФ. – 2001. – № 1 (ч. 1). – Ст. 2.

скольку «ситуация действительно уже вышла за грань разумного». ¹⁴

Результатом указанной работы стали два основных документа: концепция проекта федерального закона «О федеральной контрактной системе», представленная Министерством экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России) ¹⁵, и концепция проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием системы государственного и муниципального заказа», представленная Федеральной антимонопольной службой (ФАС России). ¹⁶

Минэкономразвития России и ФАС России в целом сошлись во мнении о необходимости построения единой федеральной контрактной системы (ФКС), которая предполагает надлежащее нормативное обеспечение не только процесса размещения государственных и муниципальных заказов (чему в настоящее время посвящен Закон № 94-ФЗ), но также и этапов их формирования (планирования) и исполнения (включая контроль за исполнением заказов).

Одним из ключевых вопросов, по которому указанные ор-

¹⁴ См.: Послание Президента Российской Федерации Медведева Дмитрия Анатольевича Федеральному Собранию Российской Федерации от 30 ноября 2010 г. // Парламентская газета. – 2010. – № 63.

¹⁵ См.: http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicplanning/system/doc20110303_010

¹⁶ См.: http://www.fas.gov.ru/analytical-materials/analytical-materials_30445.html

ганы пока не пришли к единому мнению, остается вопрос о судьбе Закона № 94-ФЗ. Согласно концепции, представленной Минэкономразвития России, Закон № 94-ФЗ следует признать утратившим силу (а значит и поставить под угрозу упразднения строившуюся годами систему размещения заказов). ФАС России, напротив, считает необходимым доработку текста Закона № 94-ФЗ и включение этого закона в нормативную базу ФКС.

Каждая из указанных точек зрения имеет сторонников и противников. Аргументы сторон, а также множество вопросов, связанных как с существующей системой формирования и реализации публичных заказов, так и с построением ФКС, требуют детального анализа с точки зрения права.

Законодательство о публичных закупках постоянно развивается, о чем свидетельствуют многочисленные изменения, вносимые в Закон № 94-ФЗ и иные нормативные акты, а также принятие новых законов в указанной сфере (например, Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»¹⁷). Намеченное совершенствование правового регулирования отношений в сфере государственных и муниципальных закупок столь же существенно, сколько и в целом планируемое реформирование гражданского законодательства Российской Федерации.¹⁸

¹⁷ Российская газета. – 2011. – 22 июля. – № 159.

¹⁸ См.: Концепция развития гражданского законодательства Российской Феде-

Государство всегда было и остается в настоящее время активным участником хозяйственных отношений. Более того, государство (публично-правовые образования) в развитых правовых порядках, да и в отечественном дореволюционном праве всегда относилось и должно относиться к числу наиболее надежных партнеров в имущественных отношениях¹⁹. В период мирового финансово-экономического кризиса роль государства в экономике будет только возрастать, а значит, актуальность надлежащего нормативного обеспечения публичных закупок будет только повышаться.

Каким путем будет развиваться законодательство России в сфере формирования и реализации государственных и муниципальных заказов, станет известно в конце 2011 г. – начале 2012 г. Очевидно, что Россия стоит на пороге очередной реформы системы публичных закупок. И от качества этой реформы во многом зависит реализация намеченного пути модернизации экономики нашей страны.

В настоящей работе не ставится задача исследования всех правовых вопросов, связанных с формированием и реализацией публичных заказов. Это невозможно априори в связи с большим объемом нормативно-правовой базы, обеспечивающей регулирование рассматриваемых отношений. Вместе

рации, одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 7 октября 2009 г. // Вестник ВАС РФ. – 2009. – № 11.

¹⁹ Суханов Е.А. Государство и гражданский оборот // Гражданское право России – частное право / отв. ред. В.С. Ем. – М., 2008. – С. 488.

с этим представляется необходимым рассмотреть наиболее важные и актуальные вопросы, отраженные в плане исследования, для выработки приемлемых решений в процессе построения федеральной контрактной системы России.

Глава I
Понятие и сущность
государственного
(муниципального) заказа.
Законодательство, опосредующее
отношения по формированию
и реализации государственного
(муниципального) заказа

§1.1. Понятие государственного
(муниципального) заказа в
российском законодательстве
и научной литературе

Государственный (муниципальный)
заказ – экономический институт

Общая тенденция «экономизации» российского права, о

которой писал А.Г. Быков, предполагает «включение экономических категорий и понятий в содержание правовых норм и оперирование ими».²⁰

Не стала исключением и экономическая категория «государственный (муниципальный) заказ», которая была включена в российское законодательство и получила, наряду с имеющимся экономическим, также и юридическое значение.

Как отмечает Л.М. Давлетшина, данная категория в различных странах именуется по-разному – государственный заказ, государственный рынок, контрактная система во Франции или Федеральная контрактная система (ФКС) в США. Применительно к российским условиям наиболее широко распространен термин «государственный заказ».²¹

Государственный заказ, как указывает А.П. Алехин, применяется не только в регулировании экономики, но и в других сферах: в области науки, образования и т. д.²². Так, например, под государственным заказом на профессиональную переподготовку и повышение квалификации госслужа-

²⁰ Быков А.Г. О содержании курса предпринимательского права и принципах его построения // Предпринимательское право в рыночной экономике. – М., 2004. – С. 83.

²¹ Давлетшина Л.М. Государственный заказ как инструмент проведения промышленной политики: на примере Республики Татарстан: дис. ... канд. экон. наук. – Казань, 2007. – С. 46.

²² Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник. – М., 2001. – С. 385.

щих совсем недавно понималось соответствующее *задание*²³, установленное Правительством РФ федеральным органам исполнительной власти в пределах средств, предусмотренных в федеральном бюджете на эти цели.²⁴

Категория государственный заказ применяется также в сфере культуры и СМИ как инструмент идеологического воспитания граждан.²⁵

Однако применение государственного (муниципального) заказа «не при регулировании экономики» не означает утрату этим институтом своей экономической природы. Другими словами, государственный (муниципальный) заказ на переподготовку специалистов – это тоже экономический инструмент, используемый, правда, не в экономике (в узком смысле слова), а в другой сфере – образовании. В связи с этим обозначение государственного заказа в качестве *правового* института²⁶, по нашему мнению, является ошибочным.

В широком смысле слова в понятие государственного за-

²³ Здесь и далее по тексту всей работы выделение курсивом автора. – К.К.

²⁴ См. п. 2 Положения о государственном заказе на профессиональную переподготовку и повышение квалификации государственных служащих, утв. постановлением Правительства РФ от 14 декабря 2001 г. № 109 (утратило силу) // СЗ РФ. – 2001. – № 8. – Ст. 758.

²⁵ Демин А.А. Государственный заказ как фактор развития государственного сектора трансформационной экономики: теоретико-экономические аспекты: дис. ... канд. экон. наук. – Челябинск, 2007. – С. 64.

²⁶ См., например: Горбунова Л.В. Поставка продовольствия для государственных нужд по российскому гражданскому праву: дис. ... канд. юрид. наук. – Самара, 2003. – С. 9.

каза следует также включать муниципальный заказ²⁷. Подобный подход обусловлен тем, что муниципальные закупки «со смысловой точки зрения это то же самое, что закупки государственные: и те, и другие осуществляются за счет общественных средств; и те, и другие направлены на удовлетворение общественных потребностей»²⁸. В то же время мы понимаем, что в полном смысле слова «муниципальные заказы не являются государственными, поскольку муниципальные образования представляют собой форму местного самоуправления, а не государственную власть».²⁹

Основанием разграничения государственного и муниципального заказа выступают одноименные формы собствен-

²⁷ Заметим, однако, что некоторые ученые-юристы посвящают муниципальному заказу целые диссертации и предлагают принять федеральный закон «Об основах муниципального заказа» (см.: Соломонов Е.В. Право муниципального заказа: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Омск, 2005. – С. 7, 8 и др.).

²⁸ Цикорев Н.Н., Колосов А.И. Государственные закупки: практика организации и нормативное обеспечение. – Орел., 2004. – С. 17. Этой же точки зрения придерживается Я.Б. Гребенщикова: «Общие цели (обеспечение нужд административных органов и населения в определенного рода товарах, работах, услугах), задачи (рациональное использование бюджетных средств) и способ размещения посредством преимущественно открытых торгов делают закупки для муниципальных нужд разновидностью государственных закупок...» (Гребенщикова Я.Б. Развитие нормативно-правовой базы проведения закупок продукции для муниципальных нужд в России // Конституционное и муниципальное право. – 2002. – № 2; СПС «КонсультантПлюс». – Абз. 36).

²⁹ Лопатников В.С., Соколова И.П., Тажетдинов С.Р. Закупки для государственных нужд: особенности законодательства и контроль за его соблюдением (на примере Санкт-Петербурга). – СПб., 2008. – С. 101.

ности (ч. 2 ст. 8 Конституции РФ).

В литературе в связи с этим появилось понятие публичной собственности, являющееся общим для государственной и муниципальной собственности³⁰. В то же время, как отмечает Е.А. Суханов, положение муниципальных образований, не являющихся государственными образованиями, как собственников, «строится по модели государственной собственности»³¹. Заметим, что аналогично выделению понятия «публичная собственность» в литературе и зарубежном законодательстве используются термины «публичные закупки» (public procurement, public purchasing)³² и «публичные нужды».³³

³⁰ См., например: Пятков Д.В. Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в гражданских правоотношениях: на примере разграничения публичной собственности. – СПб., 2003. – С. 67.

³¹ Гражданское право: учебник: в 2 т. – Т. I / отв. ред. проф. Е.А. Суханов. – М., 2000. – С. 558.

³² См.: Гладков В.С. Государственный заказ в сфере государственного управления экономикой: дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов-н/Д, 2008. – С. 11; Лопатников В.С., Соколова И.П., Тажетдинов С.Р. Указ. соч. – С. 212; Эффективное управление корпоративными закупками. Опыт РАО «ЕЭС России» / под общ. ред. Г.А. Сухадольского. – М., 2007. – С. 49; Становление рыночной системы государственных закупок в России / В.И. Смирнов, Н.В. Нестерович, Е.Ю. Гончаров и др. – Казань, 2000. – С. 21; и др.

³³ См.: Абдулвагапова Р.Р. Правовое положение публично-правовых образований в гражданско-правовых обязательствах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2008. – С. 7; Сахабутдинова Д.Н. Торги как субинститут договорного права и юридическая процедура: дис. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2007. – С. 94; Сокол П.В. Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, вы-

Понятие государственного (муниципального) заказа в российском законодательстве

Важную роль норм-дефиниций подчеркивал М.И. Байтин: «Их отсутствие в системе права лишило бы законодательство ясности, а процесс его применения сделало бы невозможным либо крайне затруднительным. Отсутствие определений ряда понятий в современном ... законодательстве снижает эффективность юридических норм, вызывает отдельные коллизии в правоприменительной практике, приходится в противоречии с требованием единства ... законности»³⁴. В то же время представляется опасной практика нормативного закрепления определений в тех случаях, когда

полнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Законодательство и экономика. – 2006. – № 5; СПС «КонсультантПлюс». – Абз 28; и др. Вместе с этим, по мнению Я.Б. Гребенщиковой, «использование единого термина «публичные нужды» не обоснованно, поскольку финансирование расходных обязательств федерального бюджета, бюджета субъектов РФ и бюджета муниципальных образований, в том числе и по оплате государственных и муниципальных контрактов, осуществляется за счет разных бюджетных источников. Следовательно, правовая категория «публичные нужды» в настоящее время противоречит существующему бюджетному законодательству» (см.: Гребенщикова Я.Б. Правовой механизм закупки товаров, работ, услуг для муниципальных нужд: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008. – С. 15).

³⁴ Нормы советского права. Проблемы теории / под ред. М.И. Байтина и В.К. Бабаева. – Саратов, 1987. – С. 163.

этого явно не требуется.³⁵

Без норм-дефиниций сложно представить себе регулирование многих отношений, в связи с чем представляется спорной точка зрения А.А. Ушакова, полагавшего, что определения, даваемые терминам в самом законе и тем более посредством нормативного толкования, только усложняют и угрожают законодательство.³⁶

В настоящее время отсутствует законодательное определение государственного (муниципального) заказа, что квалифицируется некоторыми специалистами в качестве недостатка действующего законодательства.³⁷

Несмотря на это, термин «государственный заказ» достаточно часто встречается как в нормативных актах советского

³⁵ Так, не требуется, например, установление определения общеупотребляемому понятию «курение табака» (см. заключение Правового управления Аппарата ГД на проект федерального закона «Об ограничении курения табака» от 25 апреля 2000 г. № 2.2-15/197 // СПС «КонсультантПлюс»). Существуют и другие примеры.

³⁶ Ушаков А.А. Очерки советской законодательной стилистики. – Пермь, 1967. – С. 172 (цит. по: Москаленко И.В. Юридическая природа и соотношение гражданско-правовых дефиниций и норм // Современное право. – 2005. – № 5; СПС «КонсультантПлюс». – Абз. 41).

³⁷ См.: Андреева Л.В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. – М., 2009. – С. 70; Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы. – М., 2005. – С. 204; Кикавец В.В. Закон против государственного заказчика? // Современное право. – 2009. – № 1; СПС «КонсультантПлюс». – Абз. 65; и др.

периода³⁸, так и в документах, принятых совсем недавно.³⁹

В Законе РФ от 28 мая 1992 г. № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд»⁴⁰ (утратил силу) – первом законе РФ о государственных закупках – отсутствовало определение государственного (муниципального) заказа.

Не было также (и нет по настоящее время) определения государственного (муниципального) заказа в законах о закупках, принятых несколько позже: Федеральном законе от 2 декабря 1994 г. № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд»⁴¹, Федеральном законе от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»⁴², Федеральном законе от 29 декабря 1994 г. № 79-ФЗ «О государственном материальном ре-

³⁸ См. п. 4 ст. 18 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об аренде, утв. ВС СССР 23 ноября 1989 г. № 801 (документ утратил силу) // Ведомости СНД и ВС СССР. – 1989. – № 25. – Ст. 481; п. 12 постановления Совета Министров РСФСР от 14 октября 1987 г. № 401 «О мерах по коренному улучшению воспитания, обучения и материального обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (документ утратил силу) // Свод законов РСФСР. – Т. 3. – С. 326—1; и др.

³⁹ См.: Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 29 июня 2011 г. «О бюджетной политике в 2012—2014 годах» // Парламентская газета. – 2011. – № 32; и др.

⁴⁰ Российская газета. – 1992. – 30 июня. – № 148.

⁴¹ СЗ РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3303.

⁴² Там же. – № 34. – Ст. 3540.

зерве». ⁴³

В Федеральном законе от 27 декабря 1995 г. № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе» ⁴⁴ приводится определение государственного оборонного заказа. В соответствии со ст. 1 указанного Закона под государственным оборонным заказом понимается «*правовой акт, предусматривающий поставки продукции для федеральных государственных нужд в целях поддержания необходимого уровня обороноспособности и безопасности Российской Федерации: боевого оружия, боеприпасов, военной техники, другого военного имущества... комплектующих изделий и материалов, выполнение работ и предоставление услуг... а также экспортно-импортные поставки в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами в соответствии с международными договорами Российской Федерации*».

Государственный оборонный заказ – это лишь вид государственного заказа, имеющий глубокую специфику, связанную с областью его применения. В связи с этим использование понятия государственного оборонного заказа в качестве универсального для любых видов государственного (муниципального) заказа не представляется возможным.

Законодательное определение государственного (муниципального) заказа содержалось в первоначальной редакции

⁴³ СЗ РФ. – 1995. – № 1. – Ст. 3.

⁴⁴ Там же. – 1996. – № 1. – Ст. 6.

Бюджетного кодекса РФ⁴⁵ (далее – БК РФ), вступившей в силу 1 января 2000 г. Согласно п. 4 ст. 72 БК РФ (пункт утратил силу) под государственным или муниципальным заказом понималась «*совокупность* заключенных государственных или муниципальных *контрактов* на поставку товаров, производство работ, оказание услуг за счет средств соответствующего бюджета».⁴⁶

Совокупность заключаемых договоров не может рассматриваться в качестве государственного (муниципального) заказа. Е.П. Губин, в частности, отмечает: «Необходимо... учитывать, что совокупность заключенных государственных контрактов на поставку товаров, производство работ, оказание услуг представляет собой, с одной стороны, правовую форму опосредования отношений, вытекающих из государственного заказа, а с другой – частноправовое средство, используемое государством при регулировании рыночной экономики»⁴⁷. По мнению Т.В. Файберг, определение заказа как совокупности контрактов сужает круг бюджетных отноше-

⁴⁵ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.

⁴⁶ Исходя из указанного определения государственного (муниципального) заказа, представляется спорной точка зрения Л.В. Андреевой, по мнению которой «Бюджетный кодекс РФ в первоначальной редакции рассматривал государственный заказ в качестве *обобщенной потребности государства в соответствующих товарах, работах, услугах*, финансируемых за счет бюджетных средств» (Андреева Л.В. Указ. соч. – С. 71).

⁴⁷ Губин Е.П. Указ. соч. – С. 204—205.

ний, включаемых в понятие «заказ».⁴⁸

Стоит заметить, что понимание государственного заказа как государственного контракта или совокупности контрактов встречается в зарубежном законодательстве. Так, например, согласно ст. 5 Федерального закона Швейцарии о государственных закупках от 16 декабря 1994 г. (по состоянию на 12 декабря 2000 г.) под «заказом на поставку товаров», «заказом на предоставление услуг», «заказом на строительные работы» понимается соответствующий «*контракт* между заказчиком и участником тендера»⁴⁹. В соответствии с абз.1 §99 Закона Германии против ограничения конкуренции от 26 августа 1998 г. государственные заказы определяются как «*платные договоры между государственными заказчиками и предприятиями, предметом которых являются поставки, строительные работы или услуги, а также процедура тендера, в результате которой должны быть заключены договоры на предоставление услуг*».⁵⁰

В связи с принятием Федерального закона от 2 февраля 2006 г. № 19-ФЗ⁵¹ статья 72 БК РФ была изложена в новой

⁴⁸ Файберг Т.В. Государственный (муниципальный) заказ как форма организации бюджетного финансирования: дис. ... канд. экон. наук. – Иркутск, 2006. – С. 40.

⁴⁹ Международный прокьюремент / В. Малочко, Т. Уилсон и др. – М., 2003. – С. 193.

⁵⁰ Международный прокьюремент / В. Малочко, Т. Уилсон и др. – М., 2003. – С. 282, 295.

⁵¹ Федеральный закон от 2 февраля 2006 г. № 19-ФЗ «О внесении изменений в

редакции, которая уже не содержала определения государственного (муниципального) заказа.

Вопросам государственного (муниципального) заказа до недавнего времени были посвящены многие законодательные акты субъектов РФ.

До вступления в силу Закона № 94-ФЗ размещение региональных и муниципальных заказов осуществлялось в соответствии с законами субъектов Российской Федерации, большинство из которых не только содержали в себе отличные друг от друга механизмы размещения государственных (муниципальных) заказов, но также оперировали разными категориями, терминами.

Государственный (муниципальный) заказ на местном уровне понимался по-разному. Как отмечает В.Е. Белов, зачастую принимаемые правовые акты полностью копировали уже существующие, при этом появлялись новые термины и определения, что не только не добавляло ясности в процесс правового регулирования, а, наоборот, еще больше усложняло его.⁵²

Так, под государственным заказом на региональном уров-

некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. – 2006. – № 6. – Ст. 636.

⁵² Белов В.Е. Правовое регулирование размещения государственных заказов // Право и экономика. – 2005. – № 2; СПС «КонсультантПлюс». – Абз. 34.

не понимались «государственный контракт на поставку продукции»⁵³, «совокупность заключенных государственных контрактов»⁵⁴, «потребность в конкретных видах продукции»⁵⁵, «поставка продукции»⁵⁶, «форма удовлетворения нужд»⁵⁷, «государственные нужды»⁵⁸ и проч.

⁵³ Статья 1 Закона г. Москвы от 15 мая 2002 г. № 26 «О городском государственном заказе» (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс».

⁵⁴ Статья 1 Закона Республики Хакасия от 25 ноября 2002 г. № 63 «О государственном заказе Республики Хакасия» (утратил силу) // СПС «Консультант-Плюс». При этом в той же статье Закона, наряду с определением «государственного заказа Республики Хакасия», давалось отдельное определение «заказа на закупку продукции для республиканских государственных нужд», под которым понимался «*совокупный объем продукции*, определяемый государственным заказчиком в соответствии с требованиями настоящего Закона».

⁵⁵ Статья 1 Закона Воронежской области от 5 января 1996 г. № 40-З «Об областном (региональном) государственном заказе (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс». В этом Законе также давалось определение «государственного заказа на областные нужды» и «областного госзаказа». Под последним при этом понималось «*задание администрации Воронежской области государственным заказчикам и исполнителям, предприятиям и организациям независимо от форм собственности на поставку продукции, выполнение работ и услуг, на условиях конкурсов и договоров (контрактов)*».

⁵⁶ Статья 1 Закона Кемеровской области от 21 мая 1998 г. № 14-ОЗ «Об областном государственном заказе Кемеровской области» (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс».

⁵⁷ Статья 2 Закона Нижегородской области от 29 июля 2004 г. № 89-З «О формировании и исполнении государственного заказа Нижегородской области» (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс».

⁵⁸ Статья 2 Закона Ярославской области от 30 сентября 1996 г. № 14-З «О государственном заказе Ярославской области» (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс».

Обращает на себя внимание особое правовое регулирование в субъектах Российской Федерации (до принятия Федерального закона № 94-ФЗ) отдельных видов государственного (муниципального) заказа, прежде всего социального заказа. Как и в случае в целом с государственным (муниципальным) заказом, нормативное регулирование социального заказа в субъектах Российской Федерации не отличалось единообразием, в том числе в терминологии. Так, под государственным социальным заказом в разных субъектах Российской Федерации понимались «способ удовлетворения социальных нужд... путем заключения государственных контрактов»⁵⁹, «задание на производство определенных видов продукции... с целью гарантированного удовлетворения первоочередных потребностей населения»⁶⁰, «совокупность заключенных государственных контрактов» на поставку продукции, связанной с реализацией социальной политики⁶¹, «поручение администрации области на выполнение мероприятий государственной социальной программы или от-

⁵⁹ Статья 2 Закона Республики Карелия от 24 декабря 2001 г. № 558-ЗРК «О государственных социальных заказах в Республике Карелия» (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс».

⁶⁰ Статья 1 Закона Чувашской ССР от 28 июня 1991 г. «О республиканском социальном заказе» (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс».

⁶¹ Статья 2 Закона Пермской области от 6 октября 2000 г. № 1141-166 «О государственном социальном заказе в Пермской области» (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс».

дельных социально значимых мероприятий»⁶² и проч.

Спустя некоторое время после принятия Закона о размещении заказов утратили силу местные законы, регулирующие отношения в этой сфере. Единым стало понимание государственного (муниципального) заказа как «совокупности заключенных муниципальных и государственных контрактов», закрепленное в ст. 72 БК РФ. Однако, как мы уже отметили, с изменением редакции указанной статьи пропало и определение государственного заказа. В связи с этим представляется как минимум спорной точка зрения А.А. Демина, согласно которой категория «государственный заказ» в современной российской практике чаще используется как юридический термин.⁶³

Заметим, что в российском законодательстве нет определения и муниципального заказа. В то же время, по мнению ФАС Центрального округа, «понятие муниципального заказа дано ст. 33 ФЗ от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»⁶⁴, где оно определено как *выполнение работ* по благоустройству территории муниципального образования, ком-

⁶² Статья 2 Закона Иркутской области от 11 июня 1999 г. № 33-ОЗ «О государственном социальном заказе Иркутской области» (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс».

⁶³ Демин А.А. Указ. дис. – С. 70.

⁶⁴ Закон утратил силу с 1 января 2009 г. в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

мунальному обслуживанию населения, строительству и ремонту объектов социальной инфраструктуры, производству продукции, оказанию услуг, необходимых для удовлетворения бытовых и социально-культурных потребностей населения соответствующей территории, на выполнение других работ с использованием предусмотренных для этого собственных материальных и финансовых средств».⁶⁵

Эти выводы суда представляются спорными, поскольку ст. 33 указанного Закона, по нашему мнению, давала не определение муниципального заказа, а указывала на возможность органов местного самоуправления выступать в качестве заказчиков при заключении соответствующих контрактов.

Понятие государственного (муниципального) заказа в научной литературе

Среди ученых не наблюдается единства во взглядах относительно понимания государственного (муниципального) заказа. Как отмечает Л.В. Андреева, в экономической и юридической литературе термин «заказ, государственный заказ» употребляется в различных значениях – и как государственный контракт, и как поставка товаров, и как совокупная по-

⁶⁵ Постановление ФАС Центрального округа от 15 июня 2005 г. № А14-14307-2004/435/18 // СПС «КонсультантПлюс».

требность государства в товарах, работах, услугах.⁶⁶

П.С. Тарабаев полагает, что «федеральным государственным заказом является *управленческий акт* федерального органа исполнительной власти, адресованный государственным заказчиком, предусматривающий необходимость заключения определенных государственных контрактов и иных гражданско-правовых договоров для обеспечения нужд Российской Федерации в товарах, работах, услугах, с учетом выделенных на эти цели средств федерального бюджета». При этом автор предлагает различать понятия «государственный заказ» и «размещенный государственный заказ». «Второе понятие можно определить как *совокупность государственных контрактов и... иных гражданско-правовых договоров*».⁶⁷

В.А. Щербаков понимает под государственным и муниципальным заказом «распорядительный акт государственного или муниципального органа, устанавливающий объемы выделенных государственных или муниципальных средств, виды и количество товаров, работ и/или услуг, а также сроки и другие условия, связанные с удовлетворением соответствующих государственных или муниципальных нужд».⁶⁸

⁶⁶ Андреева Л.В. Указ. соч. – С. 71.

⁶⁷ См.: Тарабаев П.С. Гражданско-правовое регулирование поставки товаров для федеральных государственных нужд: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2009. – С. 12.

⁶⁸ Щербаков В.А. Гражданско-правовое регулирование размещения государственных и муниципальных заказов в Российской Федерации: автореф. дис.

О государственном заказе как об «*организационном акте*» пишет Л.В. Горбунова: «Государственный заказ на поставку продовольствия более правильно рассматривать не в качестве оферты, а как исходящее от государства *поручение* обеспечить поставку сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в интересах соответствующего публично-правового образования на условиях и в порядке, установленных таким заказом и действующим законодательством».⁶⁹

Представляется, что государственный (муниципальный) заказ не стоит отождествлять с управленческим (распорядительным, организационным) актом, «поручением». Как указывает Е.П. Губин, государственный заказ не является административно-плановым актом, обязательным к исполнению участниками рынка, в связи с чем его следует рассматривать как инструмент государственного регулирования, составной элемент процесса рыночного планирования⁷⁰. Государственный заказ советского периода можно было рассматривать в качестве управленческого акта, имеющего обязательную силу не только для государственного заказчика (соответствующего органа управления), но и для поставщика (предприятия). Госзаказ был ограничен субъектами-исполнителями и размещался в соответствии с утвержденными планами. Сто-

... канд. юрид. наук. – М., 2009. – С. 8.

⁶⁹ Горбунова Л.В. Указ. дис. – С. 9.

⁷⁰ Губин Е.П. Указ. соч. – С. 207.

ронам нечего было согласовывать, а свою волю заключить между собой договор они могли выражать путем обоюдного молчания. Уклонение адресатов от заключения договора считалось административным правонарушением, влекущим уплату штрафа в доход государства⁷¹. При этом, как отмечалось в литературе того периода, лишь «в идеале» государственные заказы могли размещаться на конкурсной основе.⁷²

В настоящее время поставщик должен «принять»⁷³ заказ, для того чтобы быть связанным соответствующими обязательствами. По общему правилу, поставщик по своей воле может не вступить в гражданско-правовые отношения с государственным (муниципальным) заказчиком (не участвовать в торгах, не заключать контракт и т. д., п. 2 ст. 1 Гражданского кодекса РФ⁷⁴), что соответствует рыночным отношениям, но противоречит принципам плановой экономики советского периода.

⁷¹ См.: Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. – Кн. 1. – М., 2001. – С. 154.

⁷² Губин Е.П., Шерстобитов А.Е. Идея и реальность госзаказа // Политическое образование. – 1989. – № 7. – С. 52; Медведев Д.А. Проблемы реализации гражданской правосубъектности государственного предприятия: дис. ... канд. юрид. наук. – Ленинград, 1990. – С. 134.

⁷³ «Государственный контракт заключается на основании *принятого* исполнителем заказа на поставку товаров для государственных нужд (государственного заказа)» (Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. – Кн. 2. – М., 2002. – С. 117).

⁷⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

Исходя из этого, можно констатировать своего рода «преобразование» государственного (муниципального) заказа как прямого (административного) средства в косвенное (экономическое) средство государственного регулирования⁷⁵. Как отмечает А.П. Алехин, государственный заказ в современных условиях – это гибкий и своеобразный инструмент государственного регулирования, не противоречащий рыночным отношениям.⁷⁶

Таким образом, **государственный (муниципальный) заказ в рыночных условиях хозяйствования является косвенным (экономическим) средством государственного регулирования экономики.**

Вместе с этим есть определенная логика в понимании государственного заказа как *задания* для государственного заказчика⁷⁷. Л.И. Шевченко, в частности, отмечает, что госу-

⁷⁵ См.: Шевченко Л.И., Гредин Г.Н. Госзаказ в системе государственного регулирования экономики. – Кемерово, 1999. – С. 45.

⁷⁶ Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Указ. учеб. – М., 2001. – С. 383.

⁷⁷ В Толковом словаре русского языка «заказ» рассматривается в качестве «поручения кому-нибудь изготовить, сделать что-нибудь» (см.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. – М., 1997. – С. 206). Ученые-экономисты определяют госзаказ как «*поручение* государства различным организациям на производство товаров или услуг, необходимых для осуществления государственных функций и исполнения международных обязательств» (Давлетшина Л.М. Указ. дис. – С. 48), как «*задание* органов государственной (муниципальной) власти и управления на закупку товаров, работ и услуг для удовлетворения государственных (муниципальных) нужд на контрактной основе с поставщиками и подрядчиками» (Файберг Т.В. Указ. дис. – С. 43) и т. п.

дарственный заказ может быть «заданием», но только по отношению к государственному предприятию, функционирующему на публично-правовой основе⁷⁸. В этом случае, отмечает автор, «правительство должно четко определить состав государственных органов – заказчиков, обязанных обеспечить квалифицированное руководство такими предприятиями с возможной перспективой субсидиарной ответственности».

⁷⁸ Согласно п. 2 ст. 527 ГК РФ заключение государственного или муниципального контракта является обязательным для поставщика (исполнителя) лишь в случаях, установленных законом, и при условии, что государственным или муниципальным заказчиком будут возмещены все убытки, которые могут быть причинены поставщику (исполнителю) в связи с выполнением государственного или муниципального контракта (Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14 – ФЗ // СЗ РФ. – 1996. – № 5. – Ст. 410.). Условие о возмещении убытков не применяется к казенным предприятиям (п. 3 ст. 527 ГК РФ). Действующим законодательством предусмотрены случаи выдачи «обязательных» государственных заказов, от принятия которых поставщики не вправе отказаться. Таковыми поставщиками, в частности, могут быть казенные предприятия, поставщики, занимающие доминирующее положение на рынке, и др. Так, например, в соответствии с п. 2 ст. 20 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» собственник имущества казенного предприятия вправе доводить до казенного предприятия обязательные для исполнения заказы на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд (СЗ РФ. – 2002. – № 48. – Ст. 4746). Согласно п. 4 ст. 9 Федерального закона от 29 декабря 1994 г. «О государственном материальном резерве» поставщики, занимающие доминирующее положение на товарном рынке, а также предприятия, в объеме производства которых государственный оборонный заказ превышает 70%, не вправе отказаться от заключения государственных контрактов (договоров) на поставку материальных ценностей в государственный резерв.

сти за последствия принимаемых ими решений»⁷⁹. На обязательность государственного заказа для одних субъектов (государственных заказчиков) и его необязательность для других (поставщиков и покупателей) указывает также Е.П. Губин⁸⁰, И.В. Дойников⁸¹ и др.

Н.Н. Цикорев и А.И. Колосов рассматривают государственный (муниципальный) заказ в широком и узком смыслах. «В широком смысле... это *обобщенная потребность* органов государственной власти (местного самоуправления) в товарах, работах, услугах. В узком смысле, применительно к государственным закупкам, это *документ*, входящий в состав конкурсной документации, в котором определены наименования закупаемых товаров, работ, услуг; требования к этим товарам, работам, услугам; объемы, сроки и условия поставки (выполнения)».⁸²

Таким образом, указанные авторы под государственным (муниципальным) заказом в широком смысле понимают государственные (муниципальные) нужды, а в узком смысле – извещение о проведении конкурса.⁸³

⁷⁹ Шевченко Л.И. Проблемы формирования договорных отношений поставки в условиях становления в Российской Федерации рыночной экономики: дис. ... докт. юрид. наук. – Кемерово, 2001. – С. 56, 57.

⁸⁰ См.: Губин Е.П. Указ. соч. – С. 204.

⁸¹ См.: Дойников И.В. Государственное предпринимательство: учебник. – М., 2000. – С. 174.

⁸² Цикорев Н.Н., Колосов А.И. Указ. соч. – С. 16.

⁸³ Видимо, в связи с тем, что статья была написана авторами до вступления в

Можно ли обобщенные потребности (нужды) публично-правовых образований и их органов рассматривать в качестве государственного заказа? Пожалуй, нет.

Государственный (муниципальный) заказ – это инструмент удовлетворения государственных (муниципальных) нужд. Другими словами, заказ по времени своего возникновения следует за нуждами, а не возникает вместе с ними. Лишь некоторые из государственных (муниципальных) нужд «формируются» в установленном порядке в заказ и становятся «обеспечиваемыми» за счет средств соответствующего бюджета или внебюджетных источников финансирования. Таким образом, потребности публично-правового образования, формируемые в установленном порядке, можно рассматривать в качестве государственного (муниципального) заказа.

Понимание заказа как «потребности» встречается и в иных работах.⁸⁴

Полагаем, что извещение о проведении конкурса (аукциона, запроса котировок) также нельзя рассматривать в качестве государственного (муниципального) заказа. Указан-

силу Закона № 94-ФЗ, речь идет только о «документе, входящем в состав *конкурсной* документации» («выпали» аукцион и запрос котировок).

⁸⁴ См.: Белов В.Е. Участие Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в отношениях, связанных с государственными заказами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. – С. 6; Гребенщикова Я.Б. Указ. автореф. – С. 8; Гуцелюк Е.Ф. Применение лотовой закупки при расходовании бюджетных средств // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. – 2008. – № 11. – С. 76; и др.

ный документ оформляет уже сформированный заказ. К тому же отсутствие извещения (например, при размещении заказа у единственного поставщика) не говорит об отсутствии самого заказа. Можно лишь утверждать, что во многих случаях размещение заказа предполагает составление извещения, которое, по общему правилу, конкретизирует (детализирует) предмет государственного (муниципального) заказа.

В узком и широком смысле рассматривают государственный заказ также Лопатников В.С., Соколова И.П., Тажетдинов С.Р. В узком смысле слова авторы понимают под государственным заказом «*определение государственным заказчиком конкретного поставщика на поставку товара для государственных нужд и подписание с ним контракта*». В широком – «*отношения между государственной властью и бизнесом, между всем обществом и государственными органами по поводу обеспечения жизнедеятельности всех ее членов*».⁸⁵

В данном случае под заказом в узком смысле слова понимается скорее размещение заказа⁸⁶, а не собственно заказ, а широкий смысл государственного заказа вовсе напоминает

⁸⁵ Лопатников В.С., Соколова И.П., Тажетдинов С.Р. Указ. соч. – С. 101.

⁸⁶ Согласно ст. 5 Закона № 94-ФЗ «под размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков понимаются осуществляемые в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом, действия заказчиков, уполномоченных органов по определению поставщиков (исполнителей, подрядчиков) в целях заключения с ними государственных или муниципальных контрактов...».

такую правовую категорию, как источник права (в материальном смысле).⁸⁷

Т.А. Московец считает, что «под государственным заказом следует понимать *механизм, в том числе совокупность нормативных правовых и иных актов, предусматривающий поставки продукции, выполнение работ и предоставление услуг для решения задач жизнеобеспечения, обороны и безопасности страны, а также для реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация*». ⁸⁸

Указанное определение (заметим, автор дает определение именно государственному заказу, а не государственному оборонному заказу) представляется спорным. Вряд ли можно считать удачным включение «совокупности нормативных правовых и иных актов» в состав «механизма»⁸⁹, предусмат-

⁸⁷ «Источником предпринимательского права в материальном (содержательном) смысле является вся сумма человеческого опыта, накопленного в сфере предпринимательства и отраженного в многочисленных учениях, науках, доктринах» (Предпринимательское право Российской Федерации / отв. ред. Е.П. Губин, П.Г. Лахно. – М., 2003. – С. 77).

⁸⁸ Московец Т.А. О правовом понятии государственного оборонного заказа // Российский военно-правовой сборник № 9: Военное право в XXI в. – 2007 // СПС «КонсультантПлюс». – Абз. 27.

⁸⁹ Под *механизмом* следует понимать внутреннее устройство (систему звеньев), последовательность состояний, процессов, определяющих какое-нибудь действие, явление (см.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. – М., 1997. – С. 354); совокупность средств и методов, связанных алгоритмом решения соответствующей проблемы (задачи) (ст. 3 Модельного закона об инновационно-инвестиционной инфраструктуре, принят в г. Санкт-Пе-

рывающего поставки продукции для государственных нужд. Составными частями механизма являются средства и методы (звенья), служащие выполнению определенной задачи. Совокупность же документов сложно назвать методом или средством. Нормативные правовые и «иные» акты могут устанавливать закупочный механизм, но не составлять его содержание.

Встречаются в литературе и иные определения государственного заказа.

Авторы «Современного экономического словаря» понимают под государственным заказом «выдаваемый государственными органами и оплачиваемый из средств государственного бюджета заказ на изготовление продукции, выпуск товаров, проведение работ, в которых заинтересовано государство. Такой заказ может выполняться не только государственными, но и другими предприятиями. Заказ обычно выдается на конкурсной основе».⁹⁰

В.С. Гладков пишет о государственном заказе как методе управления. В связи с этим под госзаказом предлагается понимать «совокупность приемов и способов субординацион-

тербурге 8 июня 1997 г. постановлением 9—11 на 9-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ // СПС «КонсультантПлюс»). Под *экономическим механизмом* понимается совокупность методов и средств воздействия на экономические процессы (Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. – 2006 // СПС «КонсультантПлюс»).

⁹⁰ Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Указ. электронный словарь.

ного и координационного *воздействия на поведение субъектов экономической деятельности*, реализация которых опосредуется образованным системным взаимодействием институциональных... и функциональных... элементов административно-правового механизма, обеспечивающего формирование и удовлетворение потребностей государства в товарах, работах и услугах путем реализации всей совокупности функций управления». ⁹¹

В.В. Кикавец определяет государственный заказ как «реализуемый в целях обеспечения государственных нужд сложный и непрерывный *процесс, состоящий из совокупности этапов*: прогнозирования, планирования и формирования, размещения, исполнения и контроля». ⁹²

Асаул А.Н., Грахов В.П. и другие авторы государственный заказ рассматривают в том числе как «*перечень товаров, работ и услуг, планируемых к закупке за счет бюджетных средств*». ⁹³

Встречаются в научной литературе и весьма оригиналь-

⁹¹ Гладков В.С. Указ. дис. – С. 8, 9.

⁹² Кикавец В.В. Государственный заказ или государственные закупки: неопределенность понятий и целей – основная причина правовых коллизий сферы государственного заказа в Российской Федерации // СПС «Консультант-Плюс». – Абз. 167.

⁹³ См.: Асаул А.Н., Грахов В.П., Кошечев В.А., Чибисов В.Е. Теория и практика организации и проведения подрядных торгов в регионе / под ред. докт. экон. наук, проф. А.Н. Асаула. – СПб., 2005. (цит. по: Файберг Т.В. Указ. дис. – С. 39, 194).

ные определения государственного заказа. Так, В.И. Кузнецов понимает под государственным заказом «*публично-правовой институт реализации Конституции, законов и функций Российского государства*, в части удовлетворения государственных нужд посредством специального административного режима отношений между государством и субъектами частного права, регулируемого материальными и процессуальными нормами конституционного, административного, бюджетного и гражданского права»⁹⁴. Как ни странно, приведенное определение воспринимается некоторыми молодыми учеными в качестве «наиболее полного и объемного».⁹⁵

Отдельно от государственного рассматривается в литературе социальный заказ, под которым, в частности, понимают «*систему мероприятий, направленных на реализацию социальных программ федерального, регионального или местного значения и финансируемых за счет средств соответствующего бюджета*».⁹⁶

Пожалуй, стоит признать излишним стремление некоторых юристов установить особое правовое регулирование со-

⁹⁴ Кузнецов В.И. Правовое регулирование института государственного заказа: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005. – С. 16, 17.

⁹⁵ См.: Кикавец В.В. Указ. соч. – Абз. 72.

⁹⁶ Кумаритова А.А. Социальный заказ для государственных и муниципальных нужд как форма взаимодействия государства и неправительственных некоммерческих организаций // Законодательство и экономика. – 2006. – № 8; СПС «КонсультантПлюс». – Абз. 33.

циального заказа. Вряд ли специфика указанного вида государственного (муниципального) заказа является достаточной для его особого законодательного регулирования и, в том числе, установления отдельного «легального» определения социального заказа⁹⁷. Стоит признать, что многочисленные государственные (муниципальные) задачи, в том числе и в социальной сфере, не просто возможно, но и следует решать в рамках общего механизма размещения государственного (муниципального) заказа.

Универсальное определение государственного (муниципального) заказа

Как мы видим из приведенных выше определений государственного (муниципального) заказа, под ним разные авторы, а также законодатель понимают разные явления: «выполнение работ», «правовой акт», «управленческий акт», «контракт», «совокупность контрактов», «документ», «по-

⁹⁷ Как отмечает А.А. Кумаритова, в различных проектах федерального закона о государственном социальном заказе давались его определения как «*механизма реализации задач, направленных на решение социально значимых проблем межгосударственного, федерального, регионального уровня и уровня местного самоуправления, определяемых социальными программами*» или «*поручения государства на выполнение мероприятий и мер, направленных на решение приоритетных социально значимых проблем межгосударственного, федерального и (или) регионального уровней*» (см.: Кумаритова А.А. Указ. соч. – Абз. 41).

«требность», «государственные нужды», «форму удовлетворения нужд», «поручение», «задание», «поставку», «определение поставщика», «систему мероприятий», «механизм», «метод управления», «отношения между властью и бизнесом, обществом и государственными органами», «перечень товаров, работ, услуг», «институт реализации Конституции, законов и функций Российского государства» и др.

Полагаем, что в большинстве случаев авторы не раскрывают в полной мере сущности государственного (муниципального) заказа, которую составляют нужды (потребности) публично-правового образования в товарах, работах и услугах.

Как отмечает А.Е. Зуев, сущность государственного заказа отражается в том числе в «формировании и официальном закреплении государственного спроса»⁹⁸. По мнению Л.М. Давлетшиной, «объем государственных потребностей устанавливается в виде государственного заказа».⁹⁹

Закон о размещении заказов склоняет к пониманию государственного (муниципального) заказа как финансовых средств, выделенных государственному (муниципальному) заказчику на удовлетворение соответствующих государственных (муниципальных) нужд. Ведь на вопрос о том, что именно размещается при «размещении заказа», запрашивается ответ – «финансовые средства». Однако такое понимание государственного (муниципального) заказа противоре-

⁹⁸ Зуев А.Е. Указ. дис. – С. 16.

⁹⁹ Давлетшина Л.М. Указ. дис. – С. 46.

чит его сущности.

К тому же стоит заметить, что обязанности государственного (муниципального) заказчика по размещению заказа¹⁰⁰ возникают не с момента поступления заказчику этих средств, а с момента утверждения соответствующих лимитов бюджетных обязательств¹⁰¹ (п. 2 ст. 72 БК РФ), т. е. раньше перечисления средств. В связи с этим представляется несколько неточным утверждение С.П. Гришаева о том, что государственный заказ размещается лишь тогда, когда на его выполнение выделены в соответствующем бюджете необходимые финансовые ресурсы¹⁰². Как мы уже сказали, государственный (муниципальный) заказчик размещает заказ после доведения до него лимитов бюджетных обязательств, что не исключает возможность размещения заказа до поступления соответствующих средств на счет заказчика.

Не стоит рассматривать государственный (муниципальный) заказ лишь в виде соответствующих средств. В противном случае возникнет неопределенность в том числе с обособлением государственного (муниципального) заказа от

¹⁰⁰ Об обязанности заказчиков размещать заказы см. подробнее §3.1 настоящей работы.

¹⁰¹ Согласно ст. 6 БК РФ лимит бюджетных обязательств – это объем прав в денежном выражении на принятие казенным учреждением бюджетных обязательств и (или) их исполнение в текущем финансовом году (текущем финансовом году и плановом периоде).

¹⁰² Гришаев С.П. Государство как участник гражданско-правовых отношений // СПС «КонсультантПлюс». – Абз. 152.

бюджетных инвестиций.¹⁰³

Государственный (муниципальный) заказ, конечно, ассоциируется со средствами, выделяемыми из бюджета на удовлетворение государственных (муниципальных) потребностей. Однако лишь выделение средств какому-либо субъекту не может само по себе породить его обязанность по проведению закупочных процедур, заключению контракта, контролю за его исполнением и т. д.

Не стоит под государственным (муниципальным) заказом понимать также и обязательства поставщика перед государственным (муниципальным) заказчиком по договору. А именно такое понимание заказа видится на стадии его исполнения, поскольку, по общему представлению, *поставщик* (а не заказчик) *получает заказ*, в связи с чем у него появляется обязанность его исполнить.

Так что же понимать под государственным (муниципальным) заказом?

Представляет интерес определение заказа, приведенное Л.В. Андреевой. По ее мнению, «заказ на поставку товаров следует понимать как *документ, содержащий конкретизи-*

¹⁰³ Под бюджетными инвестициями согласно ст. 6 БК РФ понимаются бюджетные средства, направляемые на создание или увеличение за счет средств бюджета стоимости государственного (муниципального) имущества. Стоит заметить, что некоторые экономисты рассматривают государственный заказ в качестве вида (формы) государственных инвестиций (см.: Зуев А.Е. Государственный заказ как инструмент реализации экономической политики региона: на примере Санкт-Петербурга: дис. ... канд. экон. наук. – СПб., 2005. – С. 23; Файберг Т.В. Указ. дис. – С. 38).

рованную по количеству, качеству, ассортименту, срокам и другим характеристикам и сформированную в установленном порядке *потребность государства* в товарах, поставки которых осуществляются за счет выделенных бюджетных средств и привлеченных для этих целей внебюджетных источников финансирования, и размещение которого осуществляется в порядке, установленном законодательством о размещении заказов». ¹⁰⁴

Указанное определение представляется весьма удачным. Однако мы не согласны с тем, что заказ – это документ, содержащий потребности. По нашему мнению, государственный (муниципальный) заказ – это прежде всего сами конкретизированные потребности публично-правового образования, закрепленные в документе. Причем под «документом», по нашему мнению, следует понимать правовой акт: либо нормативный правовой акт (например, федеральную целевую программу), либо акт применения права или, как его еще называют, индивидуальный акт (например, поручение Президента Российской Федерации). ¹⁰⁵

Определение заказа в виде документа представляется слишком абстрактным и может послужить основанием для отождествления государственного (муниципального) заказа,

¹⁰⁴ Андреева Л.В. Указ. соч. – С. 73.

¹⁰⁵ О различиях между нормативными правовыми актами и актами применения права см., например: Марченко М.Н. Теория государства и права. – М., 2005. – С. 511.

например, с извещением о проведении конкурса или государственным (муниципальным) контрактом.

Извещение о проведении конкурса, аукциона или запроса котировок не является заказом, поскольку в извещении детализируются положения уже сформированного заказа.

Не следует под государственным (муниципальным) заказом понимать также и государственный (муниципальный) контракт или иной договор. Да, в контракте, как и в извещении, отражаются количество, качество, ассортимент и сроки поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг. Контракт заключается в порядке, установленном законодательством, прежде всего Гражданским кодексом РФ и Законом о размещении заказов. Однако государственный (муниципальный) контракт является лишь формой выражения государственного (муниципального) заказа, формой закрепления отношений между заказчиком и поставщиком. Заключение контракта следует не только за стадией формирования заказа, но также знаменует собой окончание стадии его размещения. Другими словами, государственный (муниципальный) заказ появляется «задолго» до государственного (муниципального) контракта, его реализующего. Исходя из изложенного, можно сформулировать следующее универсальное определение государственного (муниципального) заказа.

Государственный (муниципальный) заказ представляет собой конкретизированные потребности публично-правового образования (Российской Федерации,

субъекта Российской Федерации, муниципального образования) в товарах, работах и услугах, закрепленные в правовом акте (нормативном правовом акте или акте применения права), удовлетворяемые посредством размещения заказа в установленном законом порядке (по общему правилу, среди неопределенного круга лиц – потенциальных поставщиков) с заключением государственного (муниципального) контракта, гражданско-правового договора бюджетного учреждения или иного гражданско-правового договора, содержащем необходимые требования к этим товарам, работам и услугам, а также условия продажи товаров, выполнения работ и оказания услуг с целью удовлетворения государственных (муниципальных) нужд.

В рассматриваемом определении государственного заказа мы не стали указывать такой признак, как финансирование государственных (муниципальных) нужд из бюджета или внебюджетных источников (ст. 3 Закона № 94-ФЗ). Поскольку законодатель не уточняет, какие именно внебюджетные средства могут быть источником финансирования государственных (муниципальных) потребностей, в качестве таких могут выступать любые финансовые средства.¹⁰⁶

¹⁰⁶ На эту проблему ученые обращали внимание еще до принятия Закона о размещении заказов (см., например: Горбунова Л.В. Государственные нужды: понятие и признаки // Договор в российском гражданском праве: значение, содержание, классификация и толкование. – Самара, 2002. – С. 50; Нестерович Н.В., Смирнов В.И. Конкурсные торги на закупку продукции для государствен-

Стоит учитывать, что приведенное определение государственного (муниципального) заказа может не подходить к некоторым ситуациям, при которых источником его финансирования выступают внебюджетные средства государственного (муниципального) заказчика. В этих случаях потребности соответствующего публично-правового образования зачастую не сформулированы в соответствующих правовых актах, т. е. актах государственных (муниципальных) органов, имеющих обязательную силу. В связи с этим такой важный признак государственного (муниципального) заказа, как «фиксирование потребностей в правовом акте», может отсутствовать.

Сформулированное выше определение государственного (муниципального) заказа, как нам представляется, должно применяться всеми участниками отношений по формированию и реализации государственного (муниципального) заказа и вполне может быть законодательно закреплено.

ных нужд / под ред. А.Г. Свиначенко. – М., 2000. – С. 23). Несмотря на это, как указывает В.А. Вайпан, по мнению ряда специалистов, «учреждение вправе без конкурса заключать гражданско-правовые договоры на любую сумму, если их источником являются внебюджетные средства» (Вайпан В.А. Практика применения законодательства о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд (с учетом Федерального закона от 20 апреля 2007 г. № 53-ФЗ) // Право и экономика. – 2007. – № 5; СПС «КонсультантПлюс». – Абз. 141). Отметим также, что некоторые специалисты все же относят «финансирование из специальных источников» к «одной из особенностей государственных контрактов (договоров) в сфере госзаказов» (см.: Белов В.Е. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование. – М., 2011. – С. 212).

Единообразное понимание государственного (муниципального) заказа позволит избежать терминологических «нестыковок» при разработке нового общего закона о публичных закупках. С практической точки зрения законодательное определение заказа позволит более четко очертить круг отношений, регулируемых законодательством о закупках.

К вопросу о понятиях «прокьюремент» и «закупка»

Относительно новым экономическим институтом является **прокьюремент**, под которым экономисты понимают прежде всего *«совокупность практических методов и приемов, позволяющих максимально обеспечить интересы заказчика при проведении закупочной кампании посредством конкурсных торгов»*¹⁰⁷. Как отмечает Е.А. Чистякова, «прокьюремент» подразумевает создание прозрачной и справедливой системы закупок материальных ресурсов посредством организации регламентированных процедур, базирующихся

¹⁰⁷ Организация и проведение конкурсов на закупку продукции для федеральных государственных нужд: учебно-методическое пособие для государственных служащих / под ред. В.И. Смирнова, Н.В. Нестеровича. – М., 2002. – С. 12. Похожее определение «прокьюремента» приводит экономист В.И. Смирнов, см.: Смирнов В.И. Ошибочные цели – ложный результат эффективности общественных закупок // Государственные и муниципальные закупки-2008: сборник докладов. – М., 2008. – С. 140.

на основе конкурсов (торгов, тендеров).¹⁰⁸

В данном случае под заказчиком понимается любой субъект, заинтересованный в проведении закупочных процедур, представляющий либо интересы публично-правового образования, либо свои собственные.

Встречается и более узкое понимание прокьюремента как «*системы организации государственных закупок продукции, работ и услуг, обеспечивающей экономное расходование средств бюджета*».¹⁰⁹

Специалисты отмечают, что «под прокьюрементом в международной практике принято понимать форму управленческой технологии, совокупность практических методов, приемов, инструментов, используемых в процессе организации государственных закупок, распределения государственных заказов в процессе проведения конкурсных торгов, предоставления объектов в аренду или концессию в целях рационализации процедур, облегчения их прохождения для участников, соблюдения справедливости, предотвращения коррупции. Прокьюремент также означает деятельность, обеспечивающую поиск компаньонов для будущей сделки, за-

¹⁰⁸ Чистякова Е.А. Государственные закупки в России / под ред. проф. В.Т. Денисова. – Саратов, 2004. – С. 7.

¹⁰⁹ Афанасьев М.В., Афанасьева Н.В., Кныш В.А. Государственные закупки в рыночной экономике. – СПб., 2004. – С. 17; См. также: Лопатников В.С., Соколова И.П., Тажетдинов С.Р. Закупки для государственных нужд: Особенности законодательства и контроль за его соблюдением (на примере Санкт-Петербурга). – СПб., 2008. – С. 226.

ключение договоров, соглашений. По смыслу термин «прокьюремент» близок к термину «конкурсные торги», но подразумевает наличие организатора-заказчика – *государства* в лице различных правительственных и муниципальных органов». ¹¹⁰

Если понимать под прокьюрементом систему организации именно государственных закупок, представляется спорной точка зрения Н. Афанасьевой, по мнению которой совокупность методов и приемов, составляющих содержание прокьюремента, позволяет «максимально обеспечить интересы покупателя» ¹¹¹. Возможно, автор не учла существующее в законодательстве различие между государственными (муниципальными) заказчиками и покупателями. Указанные субъекты в некоторых случаях совпадают. Однако при сложной структуре договорных связей, предусматривающей заключение в соответствии с государственным (муниципальным) контрактом договоров поставки товаров для государственных и муниципальных нужд (ст. 529 ГК РФ), покупатель выступает в качестве самостоятельного субъекта.

¹¹⁰ См.: Ломакина О.Б. Подготовка, контроль и управление исполнением государственного контракта при проведении конкурсных торгов (прокьюремента). – М., 2002. – С. 12, 13 (цит. по: Корепанова-Камская Д.С. Принуждение к совершению сделки или отказу от ее совершения как возможный риск прокьюремента // Законодательство. – 2010. – № 6. – С. 75).

¹¹¹ Афанасьева Н. Прокьюремент в системе государственного регулирования предпринимательства (цит. по: Афанасьев М.В., Афанасьева Н.В., Кныш В.А. Указ. соч. – С. 18).

Существует, наконец, еще одно понимание прокьюремента. А.Н. Захаров, в частности, пишет: «Прокьюремент – это западная система организации закупок и размещения заказов. Это слово, пока еще почти не известное в России, может быть переведено как *материально-техническое обеспечение*. В отличие от концепции снабжения, принятой в плановой экономике, прокьюремент исходит из того, что каждый экономический агент, будь то государственная организация или частное предприятие, должен сам обеспечивать *свои потребности*, покупая необходимые товары и услуги на открытом рынке».¹¹²

Таким образом, автор исходит из понимания прокьюремента как *системы организации закупок для удовлетворения собственных нужд*. Заказчиком в этом понимании прокьюремента вполне может выступать любое юридическое или физическое лицо, реализующее свои имущественные интересы посредством проведения торгов и использования других институтов закупок.

Большинство экономистов выделяют следующие принципы прокьюремента (их также называют принципами закупок): открытость (гласность), равноправие (справедливость), экономичность, эффективность, ответственность¹¹³. Допол-

¹¹² Захаров А.Н. Организация закупок и размещение заказов (прокьюремент). – М., 1996. – С. 5, 6.

¹¹³ См.: Становление рыночной системы государственных закупок в России / В.И. Смирнов, Н.В. Нестерович, Е.Ю. Гончаров и др. – Казань, 2000. – С. 51, 52; Чистякова Е.А. Указ. соч. – С. 7, 8 и др.

нительно в качестве принципов прокьюремента в литературе выделяют также поддержку отечественной индустрии и занятости, социальную справедливость, развитие регионов, национальную безопасность¹¹⁴, конкуренцию, защиту окружающей среды, поддержание устойчивого развития¹¹⁵ и др.

Институт прокьюремента является сугубо экономическим. Несмотря на это, термин «прокьюремент» употребляется в официальных документах, пусть и крайне редко¹¹⁶. Активно использовать столь экзотичный термин в нормативных актах отечественный законодатель в настоящее время не решает.

Весьма близким к термину «прокьюремент» и более знакомым отечественным правоприменителям является термин «закупка» («государственная (муниципальная) закуп-

¹¹⁴ Сироткина Н.Г. Государственные и муниципальные закупки как часть бюджетного процесса в Российской Федерации. – Н. Новгород, 2006. – С. 5.

¹¹⁵ Лопатников В.С., Соколова И.П., Тажетдинов С.Р. Указ. соч. – С. 212.

¹¹⁶ Так, например, в соответствии с п. 1.2.2 Генерального соглашения между Тендерным комитетом г. Москвы и ОАО «Объединенная редакция изданий Мэра и Правительства Москвы» от 3 июня 2004 г. стороны обязуются «осуществлять совместную деятельность в сфере развития системы городского прокьюремента» // СПС «КонсультантПлюс». Можно привести и другие примеры употребления термина «прокьюремент» в официальных документах (см., например, Методические рекомендации по организации мероприятий, направленных на обеспечение сбалансированности местных бюджетов, утв. постановлением Администрации Корякского автономного округа от 3 мая 2007 г. № 258; постановление Администрации города Рязани от 23 мая 2007 г. № 1544 «Об утверждении Программы обучения муниципальных служащих города Рязани на 2007 год» // СПС «КонсультантПлюс»).

ка»), часто употребляемый в отношениях по размещению государственного заказа.

В литературе отмечается, что в России даже в официальных документах, имея в виду «государственные закупки», часто употребляют термины «торги», «конкурсы», «тендеры», что является отражением пока еще недостаточной «закупочной культуры» и суженного понимания существа процесса.¹¹⁷

За рубежом государственные закупки часто называют «правительственными закупками» («правительственными заказами»). Причем, как указывают специалисты, принятый у нас термин «государственные закупки» в целом соответствует общепринятому в международной практике понятию «правительственные закупки» (government procurement), поскольку оба термина указывают на субъект закупочной деятельности – правительство в широком смысле, включая все государственные и муниципальные органы, – и тем самым определяют процедурные («технологические») и правовые особенности госзакупок.¹¹⁸

Типовой закон ЮНСИТРАЛ¹¹⁹ о закупках товаров (работ) и услуг¹²⁰ под закупками понимает *«приобретение любыми*

¹¹⁷ Становление рыночной системы государственных закупок в России. – С. 22.

¹¹⁸ Там же. – С. 21.

¹¹⁹ Комиссия ООН по праву международной торговли.

¹²⁰ Принят в г. Нью-Йорке 31 мая 1994 г. 17 июня 1994 г. на 27-й сессии ЮНСИТРАЛ // СПС «КонсультантПлюс». Законодательство, основанное на Типовом законе ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и услуг или в значительной мере

способами товаров (работ) или услуг» (ст. 2 Закона).

Похожее определение закупок содержится в Законе Украины от 1 июня 2010 г. № 2289-VI «Об осуществлении государственных закупок»¹²¹. В соответствии со ст. 2 указанного Закона под государственными закупками понимается *«приобретение заказчиком товаров, работ и услуг за государственные средства»* в установленном Законом порядке.

Указанные определения закупок представляются весьма абстрактными в связи с недостаточной определенностью слова «приобретение», под которым некоторые специалисты понимают не только переход права собственности на имущество по гражданско-правовой сделке, но и иные формы «получения» имущества.¹²²

опирающееся на него, принято во многих государствах, в том числе в Азербайджане, Албании, Афганистане, Бангладеш, Гайане, Гамбии, Гане, Замбии, Казахстане, Кении, Кыргызстане, на Маврикии, Мадагаскаре, в Малави, Молдове, Монголии, Непале, Нигерии, Объединенной Республике Танзании, Польше, Руанде, Румынии, Словакии, Уганде, Узбекистане, Хорватии и Эстонии (Статус Типовых законов ЮНСИТРАЛ, по состоянию на 14 мая 2009 г. // СПС «КонсультантПлюс»). Стоит отметить, что Закон № 94-ФЗ был разработан также с учетом положений Типового закона ЮНСИТРАЛ. В пояснительной записке к проекту Закона № 94-ФЗ, в частности, было отмечено, что он «основан на изучении отечественного и иностранного законодательства, международно-правовых документов, актов Всемирной торговой организации (ВТО), Всемирного банка и Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ)» (Пояснительная записка к проекту федерального закона «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // СПС «КонсультантПлюс»).

¹²¹ Голос Украины. – 2010. – 30 июня. – № 118.

¹²² Так, например, в Межамериканской Конвенции о транспарентности при-

Стоит также заметить, что при регулировании отношений по закупкам и поставкам сельскохозяйственной продукции в Российской Федерации термин «закупка» употребляется в специальном значении. При этом «закупка» противопоставляется «поставке».

Так, согласно ст. 1 Федерального закона от 2 декабря 1994 г. № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» (далее также – Закон № 53-ФЗ) под *закупкой* понимается форма организованного приобретения государством сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия у товаропроизводителей (поставщиков) *для последующей переработки или реализации потребителю* (покупателю) на взаимовыгодных договорных условиях. В похожем значении термин «закупка» употребляется в ст. 535 Гражданского кодекса РФ (договор контрактации).

Под *поставкой* же в Законе № 53-ФЗ понимается форма организованных договорных отношений между товаропроизводителем (поставщиком) и потребителем (покупате-

обретений обычных вооружений указано: «Приобретение» означает получение обычных вооружений посредством купли, аренды, закупок, дарения, ссуды или любым иным способом, будь то из зарубежных источников или за счет отечественного производства. «Приобретение» не включает получение прототипов, опытных изделий и оборудования на стадии исследований, разработки, испытания и оценки в той мере, в какой такие прототипы, изделия или оборудование не включаются в состав вооруженных сил» (Конвенция одобрена в г. Гватемале 7 июня 1999 г. на 29-й сессии Генеральной ассамблеи Организации американских государств // СПС «КонсультантПлюс»).

лем) *готовой для использования* сельскохозяйственной продукции и продовольствия.

Похожие определения закупок и поставок содержатся в аналогичных региональных законах.¹²³

Представляется очевидным, что определение государственных закупок, содержащееся в Законе № 53-ФЗ, не может быть использовано в качестве универсального для всех государственных (муниципальных) закупок в связи со спецификой регулируемых указанным Законом отношений.

Встречается в специальном законодательстве и иное соотношение понятий «закупка» и «поставка». Так, например, согласно ст. 2 Федерального закона от 29 декабря 1994 г. № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве», *под поставкой* материальных ценностей в государственный резерв понимается «*закупка* и (или) отгрузка (доставка) материальных ценностей в организации для хранения». В то же время, согласно ст. 2 Федерального закона от 22 ноября

¹²³ См., например, ст. 1 Закона Республики Башкортостан от 21 декабря 1994 г. № ВС-26/16 «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции и продовольствия для государственных нужд в Республике Башкортостан» // СПС «КонсультантПлюс». Как отмечает З.И. Носова, в литературе были высказаны точки зрения, которые сводятся к двум подходам к вопросу о соотношении договоров закупки и поставки: одни авторы разграничивают договор закупки и договор поставки сельскохозяйственной продукции для государственных нужд, другие, напротив, рассматривают договор закупки и поставки сельскохозяйственной продукции для государственных нужд как единый договор (см.: Носова З.И. Договоры о закупках сельскохозяйственной продукции. – М., 2004 // СПС «Консультант-Плюс». – Абз. 1317 и след.).

1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»¹²⁴, *под оборотом* продукции понимается ее «*закупка* (в том числе импорт), *поставки* (в том числе экспорт), хранение и розничная продажа».

В специальном (узком) значении термин «закупка» употребляется и в иных законах, не являющихся предметом нашего рассмотрения.¹²⁵

Государственным закупкам уделяется большое внимание в экономической литературе.

Так, А.А. Демин пишет о двух значениях термина «государственные закупки». «На практике, – указывает автор, – термин «государственные закупки» используется только в рамках характеристики взаимодействия государственных заказчиков с поставщиками товаров, работ, услуг»¹²⁶. В то же время «в макроэкономической теории содержание термина «государственные закупки» близко к его современному юридическому толкованию и подразумевает под собой *часть*

¹²⁴ СЗ РФ. – 1995. – № 48. – Ст. 4553.

¹²⁵ Например, согласно ст. 49 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах», проверочная *закупка* – это *оперативно-розыскное мероприятие*, при котором с ведома и под контролем органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, допускается приобретение наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также инструментов или оборудования // СЗ РФ. – 1998. – № 2. – Ст. 219.

¹²⁶ Демин А.А. Государственный заказ как фактор развития государственно-го сектора трансформационной экономики: теоретико-экономические аспекты: дис. ... канд. экон. наук. – Челябинск, 2007. – С. 65.

*произведенных в стране или за рубежом товаров и услуг, закупаемых правительством, государственными органами за счет средств государственного бюджета».*¹²⁷

В конце своих рассуждений А.А. Демин приходит к выводу, что «государственный заказ – есть одна из форм проявления государственных закупок в транзитивной экономике»¹²⁸. Таким образом, категория «государственный заказ» рассматривается автором в качестве более узкой по отношению к категории «государственные закупки», что, по нашему мнению, противоречит содержанию указанных понятий.

Представляется очевидным, что государственные (муниципальные) закупки следует рассматривать исключительно в качестве инструмента реализации государственного (муниципального) заказа. Сформированный заказ можно реализовать лишь посредством закупок. Таким образом, категория «государственный (муниципальный) заказ» не может быть более узкой по отношению к категории «государственные (муниципальные) закупки». Эти понятия некорректно сравнивать между собой. Хотя с некоторой долей условности вполне допустимо включение госзакупок в содержание госзаказа, поскольку существование заказа без закупок теоретически возможно (если заказ сформирован, но не реали-

¹²⁷ Там же. Такое же определение госзакупок приводится в «Современном экономическом словаре» (Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь // СПС «КонсультантПлюс»).

¹²⁸ Демин А.А. Указ. дис. – С. 71.

зован (размещен и исполнен)), а закупок без заказа – исключено.

К.В. Кузнецов отмечает: «Сам термин «государственные закупки» почти в каждой стране интерпретируется по-своему. В большинстве случаев речь идет о закупках за счет государственного бюджета на обеспечение жизнедеятельности и функционирования органов государственной власти. При этом из понятия «закупки для государственных нужд» исключаются закупки товаров (работ, услуг), приобретаемых с целью их дальнейшей перепродажи».¹²⁹

Такое же понимание государственных закупок отражено в п. 8 ст. III Генерального соглашения по тарифам и торговле (заключено 30 октября 1947 г., вступило в силу 1 января 1948 г.), согласно которому государственные закупки осуществляются «для правительственных целей, а не для коммерческой перепродажи или для использования в производстве товаров для целей коммерческой продажи».¹³⁰

Интересной представляется точка зрения А.Е. Зуева, по мнению которого «заказ» – относится к формированию, «закупка» – к размещению, а «поставка» – к исполнению государственного заказа.¹³¹

¹²⁹ Кузнецов К.В. Настольная книга поставщика и закупщика: торги, конкурсы, тендеры. – М., 2003. – С. 131.

¹³⁰ Генеральное соглашение по тарифам и торговле ГАТТ. – СПб., 1994 // СПС «КонсультантПлюс».

¹³¹ Зуев А.Е. Государственный заказ как инструмент реализации экономической политики региона: на примере Санкт-Петербурга: дис. ... канд. экон. наук. –

Пожалуй, можно согласиться с автором в том, что термин «закупка» имеет отношение прежде всего к размещению заказа. Государственный (муниципальный) заказ размещается в соответствии с законодательно установленным порядком, который и называют «государственной (муниципальной) закупкой».

Полагаем, что *понятие «государственная (муниципальная) закупка» с юридической точки зрения очень похоже на понятие «размещение государственного (муниципального) заказа»*. Понятие «закупка» часто употребляется в научной и иной литературе при обозначении лишь «размещения заказа» (в том числе в таких словосочетаниях, как «законодательство о закупках», «закупочный механизм», «закупочные процедуры» и проч.). Иногда эти два термина просто совпадают.

Как отмечает В.Е. Белов, «процесс закупок продукции для государственных нужд олицетворяется, прежде всего, с этапом размещения заказов на поставку продукции, поэтому и способы размещения заказов часто называют способами закупок продукции¹³²».

Исходя из этого, представляется обоснованным употребление таких терминов, как «простые закупки»¹³³ (или «за-

СПб., 2005. – С. 16.

¹³² Белов В.Е. Правовое регулирование размещения государственных заказов // Право и экономика. – 2005. – № 2; СПС «КонсультантПлюс». – Абз. 15.

¹³³ См.: Доронкин А.С. Изменения в Закон № 94-ФЗ в части способов и процедур размещения заказов // Госзаказ в вопросах и ответах. – 2009. – № 1. – С. 10;

купки малого объема»¹³⁴, «микрозакупки»¹³⁵, т. е. размещение заказа на сумму, не превышающую установленного Центральным банком РФ предельного размера расчетов наличными деньгами в Российской Федерации между юридическими лицами по одной сделке), «конкурентные закупки на основе переговоров с несколькими поставщиками», «закупки в обычной торговой сети («с полки»)¹³⁶, «лотовые» и «консолидированные закупки»¹³⁷ и проч.

Встречаются, правда, и не совсем удачные, по нашему мнению, термины, как, например, «субъектные закупки», под которыми авторы понимают закупки, осуществляемые для нужд субъектов РФ.¹³⁸

Воробьева О.М. Размещение заказа у субъектов малого предпринимательства: существующие проблемы и пути их решения // Государственные и муниципальные закупки-2008: сборник докладов. – М., 2008. – С. 24.

¹³⁴ Кузнецова И.В., Трефилова Т. Н., Еременко Н.В. Размещение заказа в 2006—2008 г.: подводим итоги // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. – 2009. – № 15. – С. 37.

¹³⁵ См.: Бортенева О.А. Способы размещения заказов на поставку товаров (работ, услуг) для государственных нужд в свете нового законодательства // Налоги (газета). – 2006. – № 8; СПС «КонсультантПлюс» – Абз. 26.

¹³⁶ См.: Становление рыночной системы государственных закупок в России. – С. 23.

¹³⁷ См.: Организация и проведение конкурсов на закупку продукции для федеральных государственных нужд. – С. 168—177; Предложения Координационного совета по антикризисным мерам в государственных закупках // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. – 2009. – № 15. – С. 24.

¹³⁸ См.: Тищенко А.Г. О некоторых проблемах размещения государственного оборонного заказа // Право в Вооруженных Силах. – 2006. – № 6; СПС «Кон-

Вывод о схожести категорий «закупка» и «размещение заказа» подтверждается при анализе норм действующих и утративших силу нормативных актов в рассматриваемой сфере. То, что по терминологии прежнего законодательства именовалось «закупкой из единственного источника»¹³⁹, по терминологии Закона № 94-ФЗ называется «размещением заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика)» (глава 6 Закона № 94-ФЗ).

Несмотря на приведенные аргументы, мы считаем, что категории «государственная (муниципальная) закупка» и «размещение государственного (муниципального) заказа» не совпадают по содержанию. Первое понятие является более объемным, поскольку включает в себя не только *размещение* заказа, т. е. действия государственных (муниципальных) заказчиков, уполномоченных органов по определению поставщиков, но и элементы *исполнения* заказа (реализации договора (контракта)). Сложно признать закупкой лишь определение поставщика в установленном порядке. Закупка предполагает получение заказчиком исполнения по договору (контракту).

Заметим, что указанное нами понимание термина «закупки» находит подтверждение в международной юридической практике. Так, в подписанном 9 декабря 2010 г. между пра-

сультантПлюс». – Абз. 9.

¹³⁹ См.: подп. «г» п. 30 Положения об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд (утратило силу), утв. Указом Президента РФ от 8 апреля 1997 г. № 305 // СЗ РФ. – 1997. – № 15. – Ст. 1756.

вительствами Белоруссии, Казахстана и Российской Федерации соглашения «О государственных (муниципальных) закупках» под закупками понимается не только «*приобретение* заказчиками товаров, работ, услуг», но также и «отношения, связанные с *исполнением* договоров (контрактов) о закупках».¹⁴⁰

Представляется спорной точка зрения В.В. Кикавца, признающего тождественно равными понятия «государственный заказ» и «государственные закупки»¹⁴¹. При этом автор понимает под государственным заказом «реализуемый в целях обеспечения государственных нужд сложный и непрерывный процесс, состоящий из совокупности последовательных этапов: прогнозирования, планирования и формирования, размещения, исполнения и контроля».¹⁴²

По нашему мнению, формирование государственного (муниципального) заказа (к которому мы относим также прогнозирование и планирование) и контроль за его надлежащим исполнением не входят в содержание понятия «государственная (муниципальная) закупка». Закупки, как мы уже отмечали, имеют отношение лишь к размещению заказа и его исполнению. Закупки не формируются. Формируется

¹⁴⁰ СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴¹ Кикавец В.В. Государственный заказ или государственные закупки: неопределенность понятий и целей – основная причина правовых коллизий сферы государственного заказа в Российской Федерации // СПС «Консультант-Плюс». – Абз. 133.

¹⁴² Там же. – Абз. 167.

заказ, на основании которого затем осуществляются закупки (определяется поставщик и исполняется контракт). Контроль за закупками осуществляется. Но этот контроль не является сущностным признаком закупок (и государственного (муниципального) заказа тоже), поскольку контроля (внутреннего и (или) внешнего) может и не быть при осуществлении закупок.

Полагаем, что имеющаяся неопределенность в понимании термина «государственная (муниципальная) закупка», подобно категории «государственный (муниципальный) заказ», послужила поводом для отказа российского законодателя от его широкого употребления. В Законе о размещении заказов слово «закупка» не используется. По нашему мнению, такое решение законодателя является обоснованным, поскольку обособление государственных (муниципальных) закупок в самостоятельный экономико-юридический институт может внести путаницу в действующее правовое регулирование отношений по формированию и реализации государственного (муниципального) заказа. В заключение отметим, что в принятом относительно недавно Федеральном законе от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» определение термина «закупка» не содержится.

§1.2. Государственные (муниципальные) нужды как сущностный признак государственного (муниципального) заказа по российскому законодательству

Государственные (муниципальные) нужды – одна из наиболее важных характеристик государственного (муниципального) заказа, один из ключевых его признаков. Государственные (муниципальные) нужды составляют сущность государственного (муниципального) заказа. Государственный (муниципальный) заказ – это и есть конкретизированные потребности (нужды) публично-правового образования, сформированные в установленном порядке и зафиксированные в правовом акте.



Рис. 1.

Категория «государственные (муниципальные) нужды» шире категории «государственный (муниципальный) заказ» и, можно сказать, полностью в себя ее включает (рис. 1). Не все государственные (муниципальные) нужды находят свое отражение в государственном (муниципальном) заказе. Более того, даже не все удовлетворяемые нужды фиксируются в государственном (муниципальном) заказе, поскольку наряду с заказом возможны и иные формы удовлетворения госу-

дарственных (муниципальных) нужд (например, национализация¹⁴³). В то же время государственный (муниципальный) заказ всегда направлен на удовлетворение государственных (муниципальных) нужд.

Л.М. Давлетшина отмечает, что понятие «государственные нужды» формально несколько шире, чем понятие «государственный заказ», поскольку и в широком, и в узком смысле этого слова государственный заказ является должным образом обобщенным и оформленным выражением государственных нужд.¹⁴⁴

Заметим, что в литературе получил распространение тер-

¹⁴³ В соответствии с п. 2 ст. 1 проекта федерального закона «Об обращении имущества, находящего в собственности граждан и юридических лиц, в собственность Российской Федерации (национализации)», под национализацией имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц, понимается принудительное изъятие Российской Федерацией такого имущества, в том числе его обращение в собственность Российской Федерации, для *удовлетворения потребности Российской Федерации* в продукции (работах, услугах), непосредственно обеспечивающей обороноспособность и безопасность государства, с предварительным и равноценным возмещением Российской Федерацией стоимости имущества и других убытков, причиняемых собственнику (проект внесен депутатом ГД ФС РФ Г.А. Томчиным. Рассмотрен Советом ГД ФС РФ в 2003 г. Снят с рассмотрения Советом ГД ФС РФ в 2004 г. // СПС «КонсультантПлюс»). Подробнее о правовых проблемах национализации см.: Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы. – М., 2005. – С. 251 и след.

¹⁴⁴ Давлетшина Л.М. Государственный заказ как инструмент проведения промышленной политики: на примере Республики Татарстан: дис. ... канд. экон. наук. – Казань, 2007. – С. 46.

мин «публичные нужды»¹⁴⁵, охватывающий собой государственные и муниципальные нужды. «По сути дела, – пишет П.В. Сокол, – можно говорить об общем порядке обеспечения публичных нужд, объединяющем правовое регулирование поставок для федеральных нужд, нужд субъектов Федерации и муниципальных нужд. Единый подход выражается и в отсутствии у субъектов Федерации и муниципальных образований права принимать нормативные акты по вопросам закупок».¹⁴⁶

По мнению некоторых специалистов, категория «государственные нужды» является не только экономической, но и юридической, поскольку ее содержание раскрывается в действующем законодательстве. «Государственные нужды, – пишет Л.В. Андреева, – это правовое понятие, имеющее самостоятельное значение»¹⁴⁷. Государственные и муниципальные нужды в качестве юридической категории рассматрива-

¹⁴⁵ См.: Абдулвагапова Р.Р. Правовое положение публично-правовых образований в гражданско-правовых обязательствах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2008. – С. 7; Сахабутдинова Д.Н. Торги как субинститут договорного права и юридическая процедура: дис. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2007. – С. 94; Сокол П.В. Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Законодательство и экономика. – 2006. – № 5; СПС «Консультант-Плюс». – Абз. 28 и др.

¹⁴⁶ Сокол П.В. Указ. соч. – Абз. 28, 29.

¹⁴⁷ Андреева Л.В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. – М., 2009. – С. 24.

Представляется спорной точка зрения Р.Р. Абдулвагаповой, по мнению которой «юридическая категория «публичные нужды» является правовым средством, характеризующим функции публично-правовых образований в имущественном обороте».¹⁴⁹

Вряд ли категорию «публичные нужды» можно рассматривать в качестве правового средства. Пусть ученые еще не сошлись полностью во взглядах о правовых средствах¹⁵⁰, однако представляется очевидным, что под ними понимаются прежде всего *правовые* явления, к которым сложно отнести публичные нужды.

Определение государственных нужд содержалось в Законе РФ от 28 мая 1992 г. № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд». Под государственными нуждами понималась потребность Российской Федерации в продукции, необходимой для решения общенациональных проблем, реализации социально-экономических, оборонных и научно-технических, природоохранных и других целевых программ, а также иных задач. Отмечалось, что

¹⁴⁸ См.: Гладков В.С. Государственный заказ в сфере государственного управления экономикой: дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов-н/Д, 2008. – С. 20.

¹⁴⁹ Абдулвагапова Р.Р. Указ. автореф. – С. 7.

¹⁵⁰ См.: Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. – М., 1999. – С. 349, 350; Губин Е.П. Указ. соч. – С. 161; Пугинский Б.И. Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях. – М., 1984. – С. 87; и др.

государственные нужды обеспечиваются за счет бюджетных средств и внебюджетных источников, привлекаемых для решения этих задач (ст. 1 Закона).

Содержалось определение государственных нужд и в ГК РФ. Согласно п. 1 ст. 525 ГК РФ (в этой редакции пункт утратил силу) государственными нуждами признавались определяемые в установленном законом порядке потребности Российской Федерации или субъектов Российской Федерации, обеспечиваемые за счет средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования (это определение было исключено из ГК РФ в соответствии с Федеральным законом от 2 февраля 2006 г. № 19-ФЗ¹⁵¹).

В качестве «потребности» Российской Федерации или ее субъектов государственные нужды понимались и в других федеральных и региональных законах.¹⁵²

¹⁵¹ Федеральный закон от 2 февраля 2006 г. № 19-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

¹⁵² См. абз. 1 ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (абзац утратил силу); ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 2 декабря 1994 г. № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» (ч. 1 ст. 1 утратила силу); ст. 2 Федерального закона от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» (закон утратил силу) // СЗ РФ. – 1999. – № 19. – Ст. 2302; ст. 1 Закона Кемеровской области

В настоящее время определение государственных нужд содержится в Законе № 94-ФЗ. В соответствии с ч. 1 ст. 3 указанного Закона под государственными нуждами понимаются обеспечиваемые за счет средств федерального бюджета или бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников финансирования потребности Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий Российской Федерации, государственных заказчиков (в том числе для реализации федеральных целевых программ), для исполнения международных обязательств Российской Федерации, в том числе для реализации межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация, либо потребности субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков, в том числе для реализации региональных целевых программ. Под нуждами федеральных бюджетных учреждений и бюджетных учреждений субъектов Российской Федерации понимаются обеспечиваемые федеральными бюджетными учреждениями, бюджетными учреждениями субъектов Российской Федерации (неза-

от 21 мая 1998 г. № 14-ОЗ «Об областном государственном заказе Кемеровской области» (закон утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс»; ст. 1 Закона г. Москвы от 15 мая 2002 г. № 26 «О городском государственном заказе» (закон утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс»; и др.

висимо от источников финансового обеспечения) потребности в товарах, работах, услугах соответствующих бюджетных учреждений.

Аналогичным образом определяются муниципальные нужды и нужды муниципальных бюджетных учреждений (часть 2 указанной статьи).

Итак, по мнению законодателя, нужда – это потребность. Такое определение нужды соответствует общему пониманию нужды как «недостатка в необходимом»¹⁵³, а также обозначению потребности в виде «надобности... требующей удовлетворения»¹⁵⁴. В философском словаре потребность определяется как «состояние, обусловленное неудовлетворенностью требований организма, необходимых для его нормальной жизнедеятельности и направленное на устранение этой неудовлетворенности».¹⁵⁵

Сложно согласиться с В.И. Кузнецовым, считающим, что действующее законодательство определяет государственные нужды «как нечто, производное от «потребностей», охватывающих собой все сферы общественной жизнедеятельности», что у законодателя нет четкого понимания этих категорий («нужда» и «потребность») в «системе права», а также «отсутствует законоустановленная система критериев и про-

¹⁵³ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. – М., 1997. – С. 423.

¹⁵⁴ Там же. – С. 572.

¹⁵⁵ Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. – М., 1980. – С. 289.

цедур, позволяющих их дифференцировать и правомерно применять при осуществлении функций государственного управления». ¹⁵⁶

¹⁵⁶ Кузнецов В.И. Правовое регулирование института государственного заказа: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005. – С. 14.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.