

*Шелковникова Ольга Альбертовна
студент 2 курса магистратуры
кафедры гражданского права и процесса
Вятский государственный университет
Россия, г. Киров*

**ПОНЯТИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) НУЖД:
ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ**

***Аннотация:** в статье автор обращает внимание на законодательный пробел в отношении понятия государственных и муниципальных нужд, которое необходимо для квалификации соответствующих правоотношений в данной сфере. Исследованию подвергаются доктринальные подходы к понятию государственных и муниципальных нужд, прежнее законодательство РФ, а также исследуются правовые позиции судебных органов по этому вопросу. По результатам проведенного исследования автором дается авторская дефиниция «государственные (муниципальные) нужды».*

***Ключевые слова:** государственные (муниципальные) нужды, публично-правовое образование, потребности, целевые программы, товар, работы, услуги.*

***Abstract:** in the article the author draws attention to the legislative gap in relation to the concept of state and municipal needs, which is necessary for the qualification of appropriate legal relations in this area. Doctrinal approaches to the concept of state and municipal needs, the former legislation of the Russian Federation, as well as the legal positions of the judiciary on this issue are investigated. According to the results of the study, the author gives the author's definition of «state (municipal) needs».*

***Keywords:** state (municipal) needs, public legal education, needs, target programs, goods, works, services.*

Действующий в настоящее время Федеральный закон № 44-ФЗ [1], в отличие от утратившего силу п. 1 ст. 3 Федерального закона № 94-ФЗ [2], к сожалению, не содержит легальной дефиниции государственных и муниципальных нужд, что приводит к разноречивым трактовкам данного понятия. На страницах юридической печати можно обнаружить разнообразие дефиниции.

Е.А. Конюх к рассматриваемому явлению относит совокупность законодательно установленных и объективно возникающих общественно значимых потребностей, удовлетворение которых обусловлено интересами широкого круга субъектов, которые реализуются в законодательном порядке посредством деятельности публично-правовых образований [10, С. 21].

По мнению Е.Л. Бабырина это комплекс публичных нужд, реализация которых обусловлена пользой либо всего населения Российской Федерации, либо людей, проживающих в определенном муниципальном образовании или регионе [7, С. 28].

М.В. Лалиева под такими нуждами понимает потребность соответствующего публично-правового образования в использовании того или иного объекта в соответствии с его законодательно установленными функциями [11, С. 93].

Согласно точке зрения Н.П. Кабытова, под государственными и муниципальными нуждами понимается «совокупность потребностей государства, региона или муниципалитета по использованию соответствующих объектов в рамках законодательно установленных функций [9, С. 136].

П.С. Тарабаев предлагает понимать государственные нужды через совокупность финансируемых из бюджета страны потребности РФ и соответствующего государственного заказчика в определенном товаре, работе, услуге, которые необходимы для выполнения государством своей публичной функции, удовлетворение которых возможно путем заключения с победителем торгов государственного или муниципального контракта для поставки товаров,

выполнения работ, оказания услуг в интересах публично-правового образования [12, С. 7].

А.В. Яровой под нуждами государства или муниципального образования видит круг потребностей России, ее регионов, которые сформировались посредством составления планов на финансово-экономическую деятельность на установленные в целевых программах сроки, для реализации и охраны определенного государственного (общественного) интереса, покрываемые за счет материальных ресурсов соответствующих бюджетов и внебюджетных источников финансирования [13, С. 8].

Таким образом, в основе дефиниции «государственные (муниципальные) нужды» учеными выделяются такие признаки, как «социальные потребности», «общественная необходимость», «общественный интерес». По нашему мнению, перечень таких признаков можно дополнить интересами государства.

Отметим, что из нормативного положения утратившего силу п. 1 ст. 3 Федерального закона № 94-ФЗ следовало, что под государственными (муниципальными) нуждами понимались оплачиваемые из бюджета РФ или региональных бюджетов и источников внебюджетного уровня перечень потребностей РФ, интересов соответствующего государственного заказчика в товаре, работе, услуге, которые необходимы для того, чтобы реализовывать их функции и полномочия, включая исполнение федеральных целевых программ, исполнять международные обязательства России, включая межгосударственные целевые программы, участником которых является Россия, либо интересы какого – либо региона РФ, государственного заказчика в товаре, работе, услуге – для реализации функционального назначения и компетенции региональных органов государственной власти, государственных заказчиков, включая исполнение целевых программ.

В судебной практике Арбитражного суда города Москвы можно встретить подход, в соответствии с которым в рамках системного толкования нормативных предписаний сделан вывод о том, что в понятие государственные и муниципальные нужды включаются покрываемые из бюджетов, а также

внебюджетных источников потребности РФ, ее регионов, муниципалитетов, государственных муниципальных заказчиков в каком либо товаре, работе, услуге, необходимых для реализации их функций и полномочий, а так же исполнения ответствующих целевых программ [4]. Дословно указанную формулировку воспроизводит и Девятый арбитражный апелляционный суд [3]. Некоторые судьи при уяснении рассматриваемого понятия в своих решениях прямо ссылаются на утративший силу закон, в котором такая дефиниция содержалась. Примером может быть решение Арбитражного суда Ярославской области по делу № А82-2691/2018, в котором указано, что «в силу совпадения предмета регулирования Федеральных законов № 94-ФЗ и 44-ФЗ, суд полагает, что понятие «муниципальные нужды» в Федеральном законе № 44-ФЗ по своему содержанию идентично тому, которое использовалось в Федеральном законе № 94-ФЗ» [6].

В некоторых судебных решениях [5] судьи «не стесняются» напрямую использовать норму п. 1 ст. 3 Федерального закона № 94-ФЗ, разъясняя понятие нужд государства или местного самоуправления.

По нашему мнению, современное понимание содержания определения «государственные или муниципальные» вобрало в себя чрезмерно широкий круг общественных отношений при участии помимо органов государства (муниципальных органов), но и любого иного получателя средств из бюджета. Считаем, что подобная законодательная позиция не соответствует целевой направленности государственного (муниципального) заказа - реализация важнейших функций РФ, ее субъектов или муниципальных образований. Законодателем оставлена без должного внимания целевая направленность осуществляемых получателями бюджетных средств расходов, что является одной из предпосылок коррупционного поведения в данных правоотношениях в виду не подконтрольности расходования всех получателями выделяемых на госзакупки средств.

Мы считаем, что государственные (муниципальные) нужды могут возникать у РФ, ее субъектов, муниципальных образований, однако при этом

государственные заказчики или бюджетные учреждения, относящиеся к категории специальных субъектов, которые действуют для осуществления функций РФ и субъектов РФ при размещении заказов не могут иметь таких нужд. Стоит признать, что органы исполнительной власти, бюджетные учреждения могут иметь свои интересы в определенном товаре, работе, услуге, и они могут быть идентичными интересам публично-правовых образований. Но в такой ситуации Федеральный закон о размещении заказов применению не подлежит, поскольку имеет место гражданский оборот, регламентированный ГК РФ и иными нормами гражданского законодательства, содержащих пределы и ограничения, позволяющие противостоять злоупотреблениям в данных правоотношениях.

В целом же потребности государства и муниципальных образований могут быть достаточно разнообразны. Это может быть заинтересованность в благах материального и (или) нематериального свойства: движимое и недвижимое имущество, природные ресурсы, результаты интеллектуальной деятельности, научные исследования и экспериментальные разработки, проектные и изыскательские работы, оказание помощи медицинского, юридического и иного характера, строительство различных объектов, имеющих социально-культурное и иное назначение, объектов, оборонного комплекса, создание объектов инфраструктуры и жизнеобеспечения.

Состав интересов государства, муниципалитета может постоянно изменяться в связи с изменением политической и экономической конъюнктуры. Так или иначе, целью реализации государственного или муниципального заказа выступает: удовлетворение общенациональных потребностей, обеспечение обороноспособности и безопасности государства и т. п.

Стоит отметить, что первоначальная редакция ст. 525 ГК РФ содержала легальную дефиницию государственных нужд. К числу основных критериев, которые использовались выделяемых для характеристики государственных нужд, было указано на потребности Российской Федерации в том или ином

товаре, работе, услуге и финансирование этих закупок за счет бюджетных и внебюджетных средств.

Анализ федеральных законов российском бюджете на соответствующие периоды позволяет прийти к выводу, что в них в обязательном порядке указывается перечень федеральные государственных нужд федерального уровня, включая федеральные целевые программы и межгосударственные целевые программы, в которых принимает участие РФ, а также суммы и источники их финансирования за счет бюджета федерального уровня. Так государственный оборонный заказ определяет нужды страны в объемах оборудования, сырья, ином товаре, предназначенном для реализации потребностей обороны российского государства. Перечень государственных потребностей российских регионов устанавливается соответствующими уполномоченными органами исполнительной власти субъектов РФ. Это, как правило, продукция, необходимая для реализации целей обеспечения жизнедеятельности (экономики) субъектов РФ и претворения в жизнь нормативных предписаний, содержащихся в соответствующих региональных целевых программах.

Следовательно, размещение государственного заказа в сфере поставки подряда, оказания услуг возможно исключительно при выделении в соответствующем бюджете, внебюджетном источнике необходимых финансовых ресурсов и они отражаются в соответствующем бюджетном законе. Безусловно, регламентировать весь спектр потребностей и нужд государства или муниципалитета в одном законодательном источнике не представляется возможным, что влечет указание таких расходов общей строкой в законодательном источнике о соответствующем бюджете.

Таким образом, для четкого исполнения соответствующего бюджетного закона, необходимы нормативные критерии осуществления закупок для потребностей государства или муниципалитета. Между тем, закрытый перечень нужд государства представляется неприемлемым в связи с постоянной

динамикой развития государства и общества, развитием структуры и появлением новых видов общественных отношений.

Резюмируя выше изложенное, можно прийти к выводу, что понятие государственных (муниципальных) нужд включает широкий круг общественных отношений при участии, как органов государства, так и любого иного получателя бюджетных средств.

На основании проведенного анализа действующего законодательства, различных доктринальных точек зрения на понятие государственных и муниципальных нужд, а также сформировавшихся в судебной практике подходов по данному вопросу можно сделать следующие вывод: под государственными или муниципальными нуждами следует понимать имеющие общественную значимость нужды (потребности) Российской Федерации, любого ее субъекта или муниципального образования, государственного муниципального заказчика в каком либо товаре, работе, услуге, необходимые для осуществления их функций и полномочий, а так же реализации ответствующих целевых программ, оплачиваемые из федерального или регионального бюджета и внебюджетных источников финансирования, удовлетворяющие интересы населения, котрые реализуются в порядке, предусмотренном законодательством РФ уполномоченными органами государственной власти и местного самоуправления.

Во избежание различного истолкования содержания нужд государства и муниципальных образований, указанную дефиницию представляется необходимым закрепить в ст. 3 Федерального закона № 44-ФЗ.

Список использованной литературы

1. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 27.06.2019) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ», 08.04.2013. № 14, ст. 1652.

2. Федеральный закон от 21.07.2005 N 94-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. 25.07.2005, № 30 (ч. 1), ст. 3105. – Утратил силу.
3. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 4 сентября 2018 г. по делу № А40-207050/2017 // <https://sudact.ru> (дата обращения 20.09.2019)
4. Решение Арбитражного суда города Москвы от 10 декабря 2018 г. по делу № А40-156288/2018 // <https://sudact.ru> (дата обращения 20.09.2019)
5. Решение Арбитражного суда Московской области от 19 марта 2018 г. по делу № А41-63656/2017 // <https://sudact.ru> (дата обращения 20.09.2019)
6. Решение Арбитражного суда Ярославской области от 8 июня 2018 года по делу № А82-2691/2018 // <https://sudact.ru> (дата обращения 20.09.2019)
7. Барыбина Е.Л. Понятие «государственные (муниципальные) нужды» в предмете государственного контракта как средства самоорганизации гражданских правоотношений по поставке товаров для государственных и муниципальных нужд // Современное право. 2014 № 10. С. 28-33.
8. Белов В.Е. О возрастании роли государственного регулирования отношений в сфере публичных закупок на современном этапе (правовые аспекты) // Право и бизнес: Сб. статей I ежегодной междунар. науч.-практ. конференции, приуроченной к 80-летию со дня рождения проф. В.С. Мартемьянова. М., 2012. С. 11-15.
9. Кабытов Н.П. Выкуп земельного участка как основание прекращения права частной собственности: автореф. к дисс. к.ю.н. Самара, 2004.
10. Конюх Е.А. Обеспечение жилищных и земельных прав собственника жилого помещения при изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд // Журнал российского права. 2014. № 1. С. 21-26.

11. Лалиева М.В. Государственные и муниципальные нужды: трактовка понятия // Отечественная юриспруденция. 2018. № 3(28). С. 93-97.
12. Тарабаев П.С. Гражданско-правовое регулирование поставки товаров для федеральных государственных нужд: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2008.
13. Яровой А.В. Поставка товаров для государственных нужд: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005.