

УДК 342.9

Государственный заказ: закрепление дефиниции как явления в научной литературе и нормативно-правовых актах Российской Федерации

**Нагимов Р.М.**Начальник отдела по работе
с государственным заказом ОАО «Хитон» (Казань)

В статье изучаются сложившиеся в научной литературе и нормативно-правовых актах РФ определения государственного заказа. Особо отмечается, что учитывая значимость института государственного заказа для обороноспособности и безопасности государства, законодателю необходимо уделить самое пристальное внимание развитию обозначенного института. По результатам изучения и анализа приводится авторское определение государственного заказа.

Ключевые слова: государственный заказ, государственные (муниципальные) закупки, федеральный закон, аукцион, конкурс, запрос котировок.

В целях выяснения правовой природы института государственного заказа попытаемся дать определение, которое бы в максимальной мере выражало его сущность, как общественного института, имеющего самое непосредственное влияние на обороноспособность государства, безопасность и защиту от внешних и внутренних угроз.

Следует отметить, что на сегодняшний день отсутствует нормативное закрепление понятия государственного заказа. Вместе с тем, в ст. 3 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» [1] дано определение государственных нужд и нужд бюджетных учреждений. 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 (независимо от источников финансового обеспечения) потребности в товарах, работах, услугах соответствующих бюджетных учреждений.

В Федеральном законе № 94-ФЗ определение государственного заказа как такового отсутствует. В ст. 1 обозначенного закона содержится лишь указание на предмет регулирования, а именно отношения, связанные с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных, муниципальных нужд, нужд бюджетных учреждений.

Закон СССР от 30 июня 1987 г. № 7284-XI «О государственном предприятии (объединении)» [2] упоминает термин «государственный заказ», как основу, руководящее начало для предприятий при разработке и утверждении своих планов и договоров. При этом, деятельность предприятия строится

на основе государственного плана экономического и социального развития как важнейшего инструмента реализации экономической политики Коммунистической партии и Советского государства. Государственный заказ, согласно этому закону, выражал требования государства по поставке предприятиями продукции (выполнению работ, услуг) для удовлетворения первоочередных общественных потребностей, обеспечения ускорения научно-технического прогресса и структурной перестройки экономики.

Анализ отдельных положений Закона, позволяет сделать вывод, что государственный заказ представлял собой документ, носящий административно-принудительный характер, утверждаемый органом государственной власти, осуществляющим функции по разработке в соответствии с Программой КПСС, директивами Центрального Комитета КПСС и решениями Совета Министров СССР государственных народнохозяйственных планов.

Руководство предприятиями осуществляется на основе контрольных цифр, государственных заказов, долговременных экономических нормативов и лимитов. Перечень устанавливаемых предприятию контрольных цифр, экономических нормативов и лимитов утверждается Советом Министров СССР. Состав государственного заказа утверждается Госпланом СССР. При разработке и утверждении пятилетнего плана предприятия используют исходные данные: контрольные цифры, государственные заказы, долговременные экономические нормативы и лимиты, а также прямые заказы потребителей и органов материально-технического снабжения на продукцию (работы, услуги). Отметим положение ч. 3 ст. 10 Закона, устанавливающее возможность размещения государственного заказа на конкурсной основе.

Как отмечает А.С. Тихомиров, в настоящее время деятельность по удовлетворению всех потребностей государства принято объединять в рамках деятельности по удовлетворению государственных и муниципальных нужд путем размещения заказов и необходимо разделять институт государственного (муниципального) заказа и институт государственного оборонного заказа [3].

В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 27 декабря 1995 г. № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе» [4], 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. В соответствии с ч. 2 ст. 2 указанного закона, в состав оборонного заказа могут включаться, как товары, работы и услуги, имеющие исключительно военное назначение, так и товары, работы и услуги, для которых существует функционирующий рынок и оборот которых не ограничен действующим законодательством Российской Федерации.

Федеральный закон № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» [5], используя термин «заказ», никоим образом его не раскрывает. Однако в Законе раскрываются цели поставки продукции для федеральных государственных нужд:

- 1) создание и поддержание государственных материальных резервов Российской Федерации;
- 2) поддержание необходимого уровня обороноспособности и безопасности Российской Федерации;
- 3) обеспечение экспортных поставок продукции для выполнения международных экономических, в том числе валютно-кредитных, обязательств Российской Федерации;
- 4) реализация федеральных целевых программ;
- 5) обеспечение иных федеральных государственных нужд.

Анализируя ч.ч. 1 и 3 ст. 1 Федерального закона от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», отметим, что помимо федеральных государственных нужд, Законом выделяются еще одна категория государственных нужд – нужды субъектов Российской Федерации, или, говоря легальной терминологией, региональные нужды (ч. 3 ст. 1).

В Федеральном законе «О государственном оборонном заказе», который соотносится с Федеральным законом № 94-ФЗ как частное с общим, государственный оборонный заказ определен как 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.

В Бюджетном кодексе Российской Федерации в редакции от 03.01.2006 г. содержалось определение государственного или муниципального заказа, который «представляет собой совокупность заключенных государственных или муниципальных контрактов на поставку товаров, производство работ, оказание услуг за счет средств соответствующего бюджета» [6]. На наш взгляд, такой подход к опре-

делению в корне не верен, поскольку из него не вытекает не только прогнозирование, планирование и формирование как самостоятельные стадии государственного заказа, но и стадия размещения – «один из наиболее важных элементов реализации государственного и муниципального заказа», как справедливо отмечает В.А. Щербаков [7]. В литературе высказываются схожие мнения. Так, В.И. Кузнецов, анализируя законодательные акты субъектов Российской Федерации, считает теоретически неверным соотнесение, а тем более отождествление государственного заказа и государственного контракта – особого вида гражданско-правового договора, который заключается органом исполнительной власти РФ или субъекта РФ, или организацией, действующей по его поручению и на условиях, устанавливаемых Правительством РФ или высшим органом исполнительной власти субъекта РФ, или в предусмотренном законом уполномоченном порядке, посредством законоустановленных процедур размещения государственного задания, реализующего противоположность частным интересам поставщика публичные интересы государства [8, с. 77-78].

Согласно п. 1 ст. 527 ГК РФ [9], государственный заказ, размещаемый в порядке, предусмотренном законодательством о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, является основанием заключения государственного контракта.

В «Современном экономическом словаре» под авторством Б.А. Райзберга, Л.Ш. Лозовского, Е.Б. Стародубцевой термину «государственный заказ» дана следующая дефиниция – «это выдаваемый государственными органами и оплачиваемый из средств государственного бюджета заказ на изготовление продукции, выпуск товаров, проведение работ, в которых заинтересовано государство» [10, с. 57].

В научной литературе также нет единого подхода к определению понятия института государственного заказа. В.А. Щербаков считает, что государственный заказ – это специальный правовой инструмент, регулирующий деятельность государства и исполнителей, а также отношения между ними в сфере удовлетворения потребностей государства в определенных товарах, услугах и работах [7]. В.И. Кузнецов определяет государственный заказ как публично-правовой институт реализации Конституции РФ, законов и функций российского государства, в форме административного режима отношений между государством и субъектами частного права, содержащим материальные и процессуальные нормы конституционного, административного бюджетного и гражданского права, реализующего правовой статус и процесс осуществления установленного Конституцией РФ публично-правового института государственной нужды [8].

Е.Г. Ефимова считает, что государственные закупки – спрос правительства на товары и услуги военного и гражданского назначения [11]. Такое определение, по нашему мнению, не выдерживает критики. Автор отождествляет институт государственного заказа с эфемерным понятием спроса правительства на товары и услуги. При этом работы, как самостоятельная категория продукции, автором в определении не учитываются вообще.

Авторский коллектив В.А. Галанова, О.А. Гришиной, С.Р. Шибяева приводит следующее определение государственного заказа. Это оформленные по закону государственные нужды, которые подлежат удовлетворению в процессе государственных закупок [12].

В Проекте Федерального закона «О Федеральной контрактной системе» (далее – Проект федерального закона) отсутствует понятие государственного заказа, однако дано определение государственных нужд. Государственные нужды – товары, работы, услуги, необходимые для реализации мероприятий государственных программ Российской Федерации, федеральных целевых программ, других документов стратегического и программно-целевого планирования, а также для осуществления государственных функций и оказания государственных услуг, исполнения международных обязательств Российской Федерации, в том числе для реализации межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация, либо для осуществления функций субъектов Российской Федерации и оказания государственных услуг, и осуществления отдельных государственных полномочий переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с федеральными законами, для реализации мероприятий государственных программ субъектов Российской Федерации, региональных целевых программ, иных документов стратегического и программно-целевого планирования субъектов Российской Федерации.

Отметим определение, данное В.В. Кикавцом, по его мнению, государственный заказ представляет собой сложный, непрерывный процесс обеспечения государственных нужд путем привлечения внешних исполнителей на возмездной основе и состоящий из совокупности взаимосвязанных и последовательных этапов: прогнозирования, планирования и формирования, размещения, исполнения и контроля [13, с. 9]. На наш взгляд, отсутствие одного из перечисленных элементов (прогнозирование, планирование, размещение, исполнение, контроль) не является основанием отрицания принадлежности того или иного процесса институту государственного заказа. По нашему мнению, существенными признаками, характеризующими общественные отношения как отношения по удовлетворению государственных нужд являются следующие:

– специфичный субъектный состав;
 – дуализм административно-правового и гражданско-правового методов регулирования обозначенных общественных отношений;
 – направленность договорных отношений между государством и поставщиком на удовлетворение государственных нужд в определенных товарах, работах или услугах.

Таким образом, исходя из изложенного, формулируем следующее определение государственного заказа. Государственный заказ представляет собой публично-правовой инструмент регулирования двусторонних отношений между государственным заказчиком и поставщиком (подрядчиком, исполнителем) по удовлетворению государственных нужд в товарах (работах, услугах), необходимых для реализации мероприятий, предусмотренных государственными программами Российской Федерации, федеральными целевыми и специальными программами, а также иными документами стратегического и программно-целевого планирования Российской Федерации и ее субъектов.

По нашему мнению, определение такого явления как государственный заказ, учитывая его значимость для обороноспособности и безопасности государства, должно найти свое отражение в нормативно-правовых актах России, регулирующих обозначенные отношения, ибо невозможно четко уяснить сущность административно-правового регулирования института государственного заказа без понимания предмета такого регулирования.

Литература:

1. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Российская газета. – 2005. – № 3832.
2. Закон СССР от 30 июня 1987 г. № 7284-XI «О государственном предприятии (объединении)»

(с изменениями, внесенными Законом СССР от 03.08.89 г. № 319-I; Указом Президиума ВС СССР от 07.04.89 г. № 10277-XI) (утратил силу) // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1987. – № 26. – Ст. 385.

3. Тихомирова А.С. К вопросу о соотношении государственного заказа и государственного оборонного заказов – URL: http://www.ptc-partner.ru/linkpics/News/akademattach_2008.pdf
4. Федеральный закон от 27 декабря 1995 г. № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 1. – Ст. 6.
5. Федеральный закон от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 34. – Ст. 3540.
6. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.
7. Щербаков В.А. Гражданско-правовое регулирование размещения государственных и муниципальных заказов в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2009. – 33 с.
8. Кузнецов В.И. Правовое регулирование института государственного заказа: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2005. – 90 с.
9. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 5. – Ст. 410.
10. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. – М.: ИНФРА-М, 2006. – 495 с.
11. Ефимова Е.Г. Экономическая теория: Учебное пособие. – М.: МГИУ, 2007, – 150 с.
12. Галанов В.А., Гришина О.А., Шибяев С.Р. Зарубежный опыт закупочной деятельности государства: учеб.-метод. пособие. – М.: ИНФРА-М, 2010. – 57 с.
13. Кикавец В.В. Административно-правовое регулирование государственного заказа в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2010. – 33 с.

Government Order: Fixation of the Definition in Scientific Literature and Regulatory Legal Acts of the Russian Federation

R. Nagimov
JSC «Khiton»

The paper deals with definitions of government order in scientific literature and regulatory legal acts. The author states that taking into account the significance of the institution of government order for defense capacity and safety of the state, the legislator must give the highest priority to the development of the institution. In conclusion the author gives his definition of the government order.

Key words: government order, state (municipal) purchases, Federal law, auction, contest, request for quotation.