



УДК 347.4(470+571)  
ББК 67.99(2Рос)404.2

## ГОСУДАРСТВЕННЫЕ НУЖДЫ: ПОНЯТИЕ И КРИТЕРИИ ОПРЕДЕЛЕНИЯ

Осипова Светлана Борисовна

Старший преподаватель кафедры предпринимательского права,  
аспирант Волгоградского института бизнеса  
osbnet@mail.ru  
ул. Качинцев, 63, 400010 г. Волгоград, Российская Федерация

**Аннотация.** Доказывается необходимость при определении государственных нужд указывать на наличие пределов отнесения тех или иных потребностей к государственным нуждам. Такими пределами должны выступать цели формирования заказов во взаимосвязи с задачами, которые призваны решаться путем размещения данных заказов; субъекты, чьи потребности могут служить основой государственного заказа; способы размещения заказов.

**Ключевые слова:** государственные нужды, нужды федеральных бюджетных учреждений и бюджетных учреждений субъектов Российской Федерации, субъекты государственных нужд, бюджетное учреждение, бюджетные средства.

Осуществление внутренних и внешних функций современного российского государства требует вступления в гражданско-правовые отношения, в том числе и посредством размещения государственного заказа. Институт государственного заказа используется для удовлетворения наиболее важных потребностей общества и государства.

Данный институт представляет собой однородные по фактическому содержанию нормы, регулирующие правоотношения, связанные с определением государственных потребностей в товарах, работах, услугах (государственные нужды); формированием заказов на поставку товаров; размещением государственных заказов; заключением и исполнением государственных контрактов на основе размещенных заказов.

Во внутренней системе норм о государственных закупках усматриваются различные элементы системы, требующие научного анализа. Понятие «государственные нужды» является ключевым элементом системы государственного заказа.

Государственные нужды отличаются разнообразием и могут включать в себя потребности в материальных и нематериальных благам: движимом и недвижимом имуществе, природных ресурсах, результатах интеллектуальной деятельности, научных исследованиях и экспериментальных разработках, проектных и изыскательских работах, оказании медицинской, юридической и иной помощи, строительстве различных объектов социально-культурного и иного назначения, объектов, необходимых для обороны, создании объектов инфраструктуры и жизнеобеспечения.

Состав государственных нужд может меняться в зависимости от политических и экономических условий. Тем не менее в любом случае цели формирования государственных заказов носят общественно значимый характер: решение общенациональных вопросов, обеспечение обороноспособности и безопасности государства и т. п.

Для определения понятия государственных нужд необходимы четкие критерии, поскольку государственные заказы связаны с

расходами бюджетных средств. К сожалению, действующее законодательство, как, впрочем, и более ранние законодательные акты, не предлагает четких критериев определения государственных нужд.

Если обратить внимание на нормы ранее действовавшего Федерального закона Российской Федерации от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», то видно, что под государственными нуждами имелись в виду заказы, необходимые для осуществления функций и полномочий Российской Федерации, государственных заказчиков, для исполнения международных обязательств Российской Федерации, а также реализация межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация либо субъекты Российской Федерации.

Под нуждами федеральных бюджетных учреждений и бюджетных учреждений субъектов РФ понимаются обеспечиваемые федеральными бюджетными учреждениями, бюджетными учреждениями субъектов Российской Федерации (независимо от источников финансового обеспечения) потребности в товарах, работах, услугах соответствующих бюджетных учреждений.

Более ранняя редакция указанного закона не содержала указания на нужды бюджетных учреждений, однако указывала, что государственными нуждами являются потребности, обеспечиваемые в соответствии с расходными обязательствами соответствующего публично-правового образования. Это положение активно критиковалось в научной литературе [1] и в последней редакции закона было устранено.

В свою очередь первоначальная редакция ст. 3 Федерального закона о размещении заказов не включала в перечень государственных нужд нужды государственных заказчиков.

Иные принципы использовались при определении государственных нужд в Федеральном законе от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ (ред. от 22.08.2004) «О поставках продукции для федеральных государственных нужд». Основной акцент был сделан на вопросах решения наиболее важных задач государства: жизнеобеспечение страны; обороны и безопаснос-

ти; реализации федеральных и межгосударственных целевых программ (п. 1 ст. 1 Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»). Помимо этого формулировались цели: создание и поддержание государственных материальных резервов; поддержание необходимого уровня обороноспособности и безопасности Российской Федерации; обеспечение экспортных поставок продукции для выполнения международных экономических обязательств; реализация федеральных целевых программ.

Таким образом, законодатель, формулируя цели и задачи удовлетворения государственных нужд, определял границы возможного использования государственных заказов.

Такие же принципы были заложены при определении государственных нужд в Законе РФ от 28 мая 1992 г. № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд». Однако задачи определялись более широко – это решение общенациональных проблем, реализация социально-экономических, оборонных и научно-технических, природоохранных и других целевых программ, а также иных задач (ст. 1 указанного закона).

В первоначальной редакции Гражданского кодекса РФ в ст. 525 также содержалось понятие государственных нужд. Среди основных признаков, выделяемых для характеристики государственных нужд, указывалось на наличие потребности Российской Федерации в тех или иных товарах, работах, услугах и обеспечение финансирования из средств бюджетов и внебюджетных источников.

На сформулированные выше признаки государственных нужд указывалось и в других законодательных актах. Например, в соответствии со ст. 1 Федерального закона от 27 декабря 1995 г. № 213-ФЗ (ред. от 06.12.2011) «О государственном оборонном заказе» оборонный заказ предусматривает поставки продукции для федеральных государственных нужд в целях поддержания необходимого уровня обороноспособности и безопасности Российской Федерации: боевого оружия, боеприпасов, военной техники, другого военного имущества и т. п. Помимо этого закон предусматривает не только цели государственных закупок, но и конкретизирует виды товаров, работ, услуг, которые могут производиться в

целях выполнения оборонного заказа (ст. 2 Федерального закона № 213-ФЗ).

В научной литературе также нет единства в определении понятия государственных нужд и выделении критериев отнесения тех или иных потребностей к государственным нуждам.

Так, Л.В. Андреева определяет государственные нужды как «потребности в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий как государства, так и государственных заказчиков» (цит. по: [4]).

П.С. Тарабаев характеризует федеральные государственные нужды как «финансируемые за счет средств федерального бюджета потребности Российской Федерации и государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для реализации государством своей публичной функции, удовлетворяемые, как правило, посредством заключения на основе торгов государственных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг» [5].

А.В. Яровой полагает, что государственные нужды – это «потребности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, сформированные в процессе планирования финансово-экономической деятельности на определенный в соответствующей целевой программе срок, для осуществления и защиты того или иного государственного (общественного) интереса, обеспечиваемые за счет средств соответствующих бюджетов и внебюджетных источников финансирования» [7].

Как следует из определения, критериями определения государственных нужд выступают наличие специфических источников финансирования, порядок формирования потребности, наличие в основании целевой программы.

Однако анализ научной литературы показывает отсутствие единого перечня критериев отнесения потребностей к государственным нуждам и, как следствие, единого понимания государственных нужд.

Нерешенность указанной проблемы приводит к тому, что суды крайне редко обсуждают вопрос о том, в чьих интересах действовал государственный орган либо бюджетное учреждение, заключая какой-либо договор.

В науке представлены две полярно противоположные точки зрения.

Представители первого направления категорически отрицают возможность разделения субъектов государственных нужд. Так, по мнению Л.В. Андреевой, «государственный аппарат не может иметь собственные интересы, отличающиеся от общегосударственных интересов» [1].

Представитель другой точки зрения В.А. Болдырев указывает, что «в полной мере логично и соответствует духу права понимание под государственными нуждами не только нужд Российской Федерации и ее субъектов, но и нужд государственных заказчиков – государственных органов и бюджетных учреждений» [2].

Следовательно, статус бюджетного учреждения на момент принятия Федерального закона о размещении заказов в действующей редакции достаточно серьезно отличается от статуса бюджетного учреждения, существовавшего ранее, по трем ключевым показателям: бюджетное учреждение вправе вести приносящую доход деятельность; вправе самостоятельно распоряжаться полученными средствами; несет самостоятельную имущественную ответственность.

При этом статус бюджетного учреждения свидетельствует о том, что бюджетное учреждение может иметь и интересы, и нужды, отличные от государственных. А это, в свою очередь, ставит под сомнение целесообразность отнесения нужд бюджетных учреждений к государственным нуждам.

По нашему мнению, государственные нужды могут быть только у Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, но никак не у государственных заказчиков или бюджетных учреждений, являющихся специальными субъектами, действующими для осуществления функций РФ и субъектов РФ при размещении заказов. Безусловно, у органов исполнительной власти, бюджетных учреждений могут возникать собственные потребности в товарах, работах, услугах, и эти потребности могут быть одноименными относительно потребностей публично-правового образования. Однако в этом случае Федеральный закон о размещении заказов применяться не должен. Так как речь идет о гражданском обороте, отношения должны регулироваться гражданским законодательством, которое, к

слову сказать, содержит необходимое количество пределов и ограничений, позволяющих избежать злоупотребления в данной сфере.

В Законе о федеральном бюджете на планируемый период всегда предусматриваются федеральные государственные нужды, в том числе перечень федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация, и объемы их финансирования из федерального бюджета. В оборонном заказе определяются потребности государства в оборудовании, сырье, других товарах, предназначенных для нужд обороны РФ.

Государственные нужды субъектов Российской Федерации определяются органами государственной власти субъектов РФ. При этом речь идет о продукции, необходимой для решения задач жизнеобеспечения регионов и реализации региональных целевых программ. Поставки продукции для региональных нужд обеспечиваются за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников, привлекаемых ими для этих целей.

Таким образом, государственный заказ на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг размещается лишь тогда, когда на его выполнение выделены в соответствующем бюджете, внебюджетных источниках необходимые финансовые ресурсы и они отражены в Законе о бюджете.

Иски акционеров о признании недействительными сделок, заключенных акционерными обществами, могут быть удовлетворены в случае представления доказательств, подтверждающих нарушение прав и законных интересов акционера [3].

Конечно, невозможно отразить все государственные потребности в одном законе. Необходимо отметить, что Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 371-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» [6] сделал попытку конкретизировать потребности РФ, классифицируемые как государственные нужды. Так, в Приложении 18 указываются целевые программы, которые подлежат финансированию, и объем финансирования. Например, на обеспечение реализации Федеральной целевой программы «Культура России (2012–2016 годы)»

должно быть направлено 21 758 522,9 тыс. руб., на федеральную целевую программу «Мировой океан» – 1 283 800,0 тыс. рублей.

Конечно же, расписать все потребности и нужды Российской Федерации в одном законе невозможно, поэтому большинство расходов не расписано, а указано одной строкой. Например, высшее и послевузовское профессиональное образование – 5 413 000,7 тыс. руб., или иные закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд – 2 537 800,0 тыс. рублей.

Соответственно, чтобы исполнители закона могли четко исполнить его указания, им нужны правовые ориентиры, коими в нашем случае являются цели и задачи осуществления закупок. При этом мы не выступаем сторонниками установления закрытого перечня государственных потребностей. Общество постоянно развивается, у него меняются потребности, и установление четкого перечня невозможно.

Проведенный анализ позволяет нам сделать следующие выводы.

В настоящее время категория «государственные нужды» включает слишком широкую сферу правоотношений с участием не только государственных органов, но и любых иных получателей бюджетных средств. Полагаем, что такой подход противоречит основной цели госзаказов – исполнению наиболее важных государственных функций. Отсутствие учета целевой направленности осуществляемых расходов получателями бюджетных средств представляется неоправданным и создает возможность коррупции в данной сфере в силу невозможности осуществления контроля за расходами всех получателей указанных средств.

Полагаем, что перечень государственных нужд должен быть привязан к целевой направленности поставок продукции, производства работ, оказания услуг. Цель любого государства – это создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7 Конституции РФ); защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов субъектов, обеспечения обороны страны и безопасности государства (п. 2 ст. 1 ГК РФ). Обращаем внимание, что мы сознательно отказались от цели, указанной в Законе о размещении заказов: исполнения функций государства. Исполнение функций – это не цель, а

средство достижения цели. В противном случае исполнение функций государства становится самоцелью.

В свою очередь обозначенные цели должны быть конкретизированы за счет формулирования задач государственных закупок. К таким задачам необходимо относить: создание и поддержание государственных материальных резервов Российской Федерации; поддержание необходимого уровня обороноспособности и безопасности государства; обеспечение исполнения международных обязательств Российской Федерации; реализация федеральных целевых программ (социально-экономических, научно-технических, природоохранных и других).

Таким образом, при определении государственных нужд следует указывать на наличие пределов отнесения тех или иных потребностей к государственным нуждам. Такими пределами должны выступать цели формирования заказов во взаимосвязи с задачами, которые призваны решаться путем размещения данных заказов; субъекты, чьи потребности могут служить основой государственного заказа; способы размещения заказов.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Андреева, Л. В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование / Л. В. Андреева. – М. : Волтерс Клувер, 2009. – 296 с.
2. Болдырев, В. А. Юридические лица – собственники в системе субъектов гражданского права / В. А. Болдырев. – Омск : Омская академия МВД России, 2010. – 340 с.
3. Иншакова, А. О. К вопросу о применении обеспечительных мер по корпоративным спорам в свете реформирования антирейдерского законодательства / А. О. Иншакова // Законы России. – 2010. – № 7. – С. 38–43.
4. Кайль, А. Н. Комментарий к Федеральному закону от 21 июля 2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (постатейный) / А. Н. Кайль. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс», 2008.
5. Тарабаев, П. С. Гражданско-правовое регулирование поставки товаров для федеральных государственных нужд : дис. ... канд. юрид. наук / Тарабаев Павел Сергеевич. – Екатеринбург, 2008. – 180 с.

6. Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» от 30 ноября 2011 г. № 371-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2011. – 5 дек. – № 49 (ч. 4), ст. 7049.

7. Яровой, А. В. Поставка товаров для государственных нужд : дис. ... канд. юрид. наук / Яровой Александр Валерьевич. – Екатеринбург, 2005. – 202 с.

#### REFERENCES

1. Andreeva L.V. *Zakupki tovarov dlya federalnykh gosudarstvennykh nuzhd: pravovoe regulirovanie* [Purchases of Goods for the Federal Government Needs: Legal Regulation]. Moscow, Volters Kluver Publ., 2009. 296 p.
2. Boldyrev V.A. *Yuridicheskie litsa - nesobstvenniki v sisteme subyektov grazhdanskogo prava* [Legal Entities - Non-Owners in the System of Civil Law]. Omsk, Omskaya akademiya MVD Rossii, 2010. 340 p.
3. Inshakova A.O. K voprosu o primeneniі obespечitelnykh mer po korporativnym sporam v svete reformirovaniya antireyderskogo zakonodatelstva [On the Issue of Applying the Ensuring Measures on Corporate Disputes in the Context of Anti-Raider Legislation Reformation]. *Zakony Rossii*, 2010, no. 7, pp. 38-43.
4. Kayl A.N. *Kommentariy k Federalnomu zakonu om 21 iyulya 2005 g. № 94-FZ "O razmeshchenii zakazov na postavki tovarov, vypolnenie rabot, okazanie uslug dlya gosudarstvennykh i munitsipalnykh nuzhd"* (postateynyy) [Commentary to the Federal Law of July 21, 2005 no. 94-FL "On Placing Orders for Goods, Works and Services for State and Municipal Needs" (Itemized)]. Access From Reference Legal System "KonsultantPlyus", 2008.
5. Tarabaev P.S. *Grazhdansko-pravovoe regulirovanie postavki tovarov dlya federalnykh gosudarstvennykh nuzhd: dis. ... kand. yurid. nauk* [Civil Legal Regulation of Goods Supply for the Federal State Needs. Cand. jurid. sci. diss.]. Ekaterinburg, 2008. 180 p.
6. Federalnyy zakon "O federalnom byudzhete na 2012 god i na planovyy period 2013 i 2014 godov" ot 30 noyabrya 2011 № 371-FZ [The Federal Law "On the Federal Budget for 2012 and the Plan Period of 2013-2014" of November 30, 2011 no. 371-FL]. *Sobranie zakonodatelstva RF*, 2011, Dec. 5, no. 49 (part 4), art. 7049.
7. Yarovoy A.V. *Postavka tovarov dlya gosudarstvennykh nuzhd: dis. ... kand. yurid. nauk* [Supply of Goods for State Needs. Cand. jurid. sci. diss.]. Ekaterinburg, 2005. 202 p.

**STATE NEEDS: CONCEPT AND DETERMINATION CRITERIA**

**Osipova Svetlana Borisovna**

Senior Lecturer, Postgraduate Student, Department of Business Law,  
Volgograd Institute of Business  
osbnet@mail.ru  
Kachintsev St., 63, 400010 Volgograd, Russian Federation

**Abstract.** The author proves the necessity to point out the criteria according to which the needs may be referred to as state needs. This procedure is obligatory while defining the concept of state needs. Such criteria should be represented by the purposes of orders formation in relation to the tasks which are to be solved by placing these orders; by the subjects whose needs can form the basis of the state order; by the ways of placing orders.

**Key words:** state needs, needs of federal budgetary institutions and budgetary institutions of the Russian Federation, subjects of state needs, budgetary institution, budget funds.