

На правах рукописи

ЗИМИН КИРИЛЛ АЛЕКСЕЕВИЧ

**ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ОТНОШЕНИЙ, НАПРАВЛЕННЫХ НА
УДОВЛЕТВОРЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И
МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД**

Специальность 12.00.03 – гражданское право; предпринимательское право;
семейное право; международное частное право.

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Краснодар 2009

Диссертация выполнена на кафедре гражданского права ФГОУ ВПО
«Кубанский государственный аграрный университет»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Камышанский Владимир Павлович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор,
Цыбуленко Зиновий Иванович

кандидат юридических наук, доцент
Бондов Сергей Николаевич

Ведущая организация: ***Краснодарский университет МВД России***

Защита состоится 4 декабря 2009 г. в 14-00 час. на заседании
объединенного диссертационного совета ДМ-220.038.10 при Кубанском
государственном аграрном университете по адресу: 350044, г. Краснодар, ул.
Калинина, 13, главный учебный корпус.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Кубанского
государственного аграрного университета по адресу: г. Краснодар, ул.
Калинина, 13.

Автореферат разослан 3 ноября 2009 г.

Ученый секретарь
объединенного диссертационного совета
доктор юридических наук, профессор



В.П. Камышанский

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В условиях мирового экономического и финансового кризиса возрастает актуальность оптимизации правового регулирования деятельности государства и муниципалитетов по формированию и удовлетворению государственных и муниципальных нужд. Эта деятельность играет ключевое значение для достижения такой стратегической цели как обеспечение безусловного перехода Российской Федерации от ресурсной к инновационной экономике.

Отношения, направленные на удовлетворение государственных нужд традиционно составляют предмет правового регулирования российского гражданского права. Основанные на законе цивилизованные формы удовлетворения государственных и муниципальных нужд стимулируют экономическое развитие страны и ее продвижение к рынку. Если государство использует открытые для общества и экономически обоснованные способы удовлетворения своих нужд, то коммерческие структуры, получают возможность участия в их удовлетворении на условиях честной конкуренции, получают дополнительный стимул к развитию.

Актуальность темы обусловлена тем, что закупки товаров для государственных и муниципальных нужд в современных условиях становятся не только инструментом обеспечения государственного и муниципального сектора товарами, работами и услугами, но и средством адресной поддержки отраслей экономики, стимулирования развития регионов и муниципалитетов, обеспечения социального равенства и поддержки среднего и малого предпринимательства.

Государство и муниципальные образования используют договорные и внедоговорные способы обеспечения публичных интересов. Система способов удовлетворения государственных и муниципальных нужд обеспечивает реализацию общественных потребностей. В частности, посредством заключения и исполнения государственных контрактов поддерживается необходимый уровень обороноспособности и безопасности государства, формируется материальный резерв в целях стабилизации экономики.

Расходы на финансирование удовлетворения государственных и муниципальных нужд являются расходами бюджета соответствующего уровня бюджетной системы России. Функционирование бюджетной системы обеспечивается системой норм отраслей публичного права: бюджетного, государственного, административного права. В этой связи исследование вопросов гражданско-правового регулирования отношений по удовлетворению государственных и муниципальных нужд неразрывно связано с анализом некоторых пограничных проблем межотраслевого характера, в том числе правового статуса государственных органов – участников бюджетного процесса, изучением системы правовых норм, регламентирующих вопросы бюджетного финансирования и планирования экономического развития страны.

Приведенные положения со всей очевидностью указывают на важность проблемы и необходимость ее дальнейшего исследования. Таким образом, актуальность настоящего диссертационного исследования обусловлена настоятельной необходимостью совершенствования правового регулирования отношений, направленных на удовлетворение государственных и муниципальных нужд для обеспечения баланса публичных и частных интересов, повышения качества работ, услуг и продукции, поставляемой для государственных и муниципальных нужд, слабой научной разработанностью проблем удовлетворения государственных и муниципальных нужд, отсутствием специальных комплексных исследований проблем договорных и внедоговорных способов удовлетворения государственных и муниципальных нужд.

С учетом изложенного представляется значимым комплексное исследование проблем правового регулирования отношений, направленных на удовлетворение государственных и муниципальных нужд.

Степень разработанности темы. Отношения, направленные на удовлетворение государственных и муниципальных нужд рассматривались в юридической литературе фрагментарно, лишь в рамках исследования отдельных способов обеспечения публичных нужд. В частности, О.Н. Колесник, П.П. Юшкевич, Л.В. Андреева, Н.Н. Заботина исследовали вопросы заключения и исполнения различных видов государственных контрактов, заключаемых в порядке размещения государственного заказа. Состоявшиеся исследования, как правило, не охватывали всю систему указанных отношений, взятую в единстве своих элементов. Отсутствуют четкие представления о понятии правоотношений, направленных на удовлетворение государственных и муниципальных нужд, системе способов обеспечивающих их удовлетворение. Не полностью разработаны вопросы правового регулирования размещения государственного оборонного заказа, а проблемы договорных отношений по размещению бюджетных средств на банковских депозитах вообще практически не исследовались в юридической литературе. Таким образом, можно утверждать, что проблемы правового регулирования отношений, направленных на удовлетворение государственных и муниципальных нужд относятся к числу актуальных и недостаточно исследованных в науке гражданского права.

Объектом исследования выступает система общественных отношений, складывающихся при удовлетворении государственных и муниципальных нужд.

Предметом исследования являются нормы национального, зарубежного, международного права, регулирующие отношения, направленные на удовлетворение государственных и муниципальных нужд, а также особенности правового регулирования данных отношений в современном гражданском праве.

Цель и задачи диссертационного исследования. *Целью* диссертационного исследования является комплексное изучение теоретических и практических проблем правового регулирования и правоприменительной практики по вопросам удовлетворения государственных и муниципальных

нужд, в том числе, выработка предложений, направленных на совершенствование теории гражданского права о договорных и внедоговорных способах удовлетворения государственных и муниципальных нужд и предложений по совершенствованию действующего законодательства.

Для достижения указанной цели были поставлены и решены следующие **задачи**:

- анализ отечественного и зарубежного опыта правового регулирования отношений, направленных на удовлетворение государственных и муниципальных нужд;

- исследование сущности понятий «правоотношения, направленные на удовлетворение государственных и муниципальных нужд», «способы удовлетворения государственных и муниципальных нужд»;

- выявление способов удовлетворения государственных и муниципальных нужд, правовых принципов их удовлетворения;

- исследование отношений по удовлетворению отдельных видов государственных и муниципальных нужд;

- выработка теоретических и практических рекомендаций эффективного размещения заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд;

- определение направлений совершенствования правового регулирования исследуемых отношений.

Методологическая основа исследования. Для решения поставленных задач автором использовались диалектический метод познания и его принципы объективности, историзма, всестороннего изучения связей и отношений; проблемно-хронологический, сравнительно-исторический методы изучения; специальные методы: формально-юридический, историко-правовой, метод сравнительного правоведения и системного анализа правовых явлений; общенаучные методы познания: анализ, синтез, индукция, дедукция.

Теоретическую базу диссертационного исследования составили труды дореволюционных, советских и современных российских ученых-юристов, а также западноевропейских исследователей, в том числе Д.И. Мейера, И.А. Покровского, Г.Ф. Шершеневича, А.В. Венедиктова, С.С. Алексева, В.В. Витрянского, В.П. Камышанского, М.И. Брагинского, О.Н. Садикова, А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого, Н.М. Коршунова, А.В. Малько, К.И. Скловского, Е.А. Суханова, М.И. Бару, В.П. Грибанова, А.В. Дозорцева, Д.М. Генкина, Л.В. Андреевой и др.

При исследовании отдельных аспектов функционирования системы государственных финансов Российской Федерации, включая бюджетную систему Российской Федерации, использовались труды ученых: В.К. Сенчагова, А.Г. Грязновой, В.Г. Панскова, О.С. Пчелинцева, С.Д. Валентя, А.М. Лаврова, В.М. Родионовой, Г.Б. Полякова, В.Б. Христенко и др.

Нормативную базу исследования составили Конституция Российской Федерации, международно-правовые акты, действующие и отмененные российские и советские законодательные и иные нормативно-правовые акты: Гражданский Кодекс Российской Федерации (далее – ГК РФ), Земельный

кодекс Российской Федерации (далее – ЗК РФ), иные кодексы Российской Федерации, конституционное, гражданское, земельное законодательство Российской Федерации, правовые акты Президента РФ, Правительства РФ, министерств и ведомств. Некоторые выводы и рекомендации основываются на анализе норм зарубежного законодательства – гражданских кодексов, законов, других нормативно-правовых актов компетентных органов государств СНГ.

Эмпирическую базу исследования составили анализ судебно-арбитражной практики, в частности, практики Высшего Арбитражного Суда РФ, федеральных арбитражных судов округов, фактический материал, нашедший отражение в средствах массовой информации и в сети Интернет.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что оно представляет собой одну из первых работ в науке гражданского права, посвященную изучению вопросов гражданско-правового регулирования отношений, направленных на удовлетворение государственных и муниципальных нужд. Анализ указанных отношений осуществлен в рамках самостоятельного теоретико-правового исследования, которое опирается на современное российское гражданское и предпринимательское право. В диссертационном исследовании совокупность отношений, направленных на удовлетворение государственных и муниципальных нужд рассмотрена как система и процесс; определены этапы процесса удовлетворения государственных и муниципальных нужд; рассмотрены проблемные вопросы реализации договорных и внедоговорных способов удовлетворения государственных и муниципальных нужд; предложено определение договора на размещение бюджетных средств на банковских депозитах; выявлены недостатки правового регулирования размещения государственного оборонного заказа и предложены способы их устранения.

Основные положения, выносимы на защиту:

1. Правовое регулирование отношений, направленных на удовлетворение государственных и муниципальных нужд имеет определенные особенности на различных этапах развития данных отношений. Система отношений, направленных на удовлетворение государственных и муниципальных нужд представляет собой совокупность, предусмотренных нормами права и структурно обособленных общественных отношений, возникающих при планировании, подготовке и применении договорных и внедоговорных способов обеспечения интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в товарах, работах и услугах, получаемых от частных лиц.

2. Удовлетворение государственных и муниципальных нужд носит структурированный характер и предполагает определенную этапность. Возникновение и развитие отношений, направленных на удовлетворение государственных и муниципальных нужд предусматривает следующие этапы: 1) планирование социально значимых нужд (определение потребностей); 2) обеспечение финансирования удовлетворения нужд (расчет сметы расходов, анализ соответствия планируемых расходов возможностям бюджета); 3) применение договорных и внедоговорных способов

удовлетворения нужд; 4) фактическое удовлетворение нужд (использование, потребление материальных и нематериальных благ, выполнение работ, оказание услуг).

3. В силу разнообразия государственных и муниципальных нужд по своему объему, содержанию, времени и месту их возникновения, представляется неэффективной существующая практика законодательного определения названных нужд путем указания на закрытый перечень объектов или наличие международных обязательств. Ключевым фактором определения государственной или муниципальной нужды должна стать сама процедура ее определения, позволяющая обеспечить реальное участие в этом процессе населения соответствующего публичного образования.

4. Правовое регулирование отношений по удовлетворению государственных и муниципальных нужд предлагается осуществить посредством закрепления в актах органов государственной власти и местного самоуправления комплексной процедуры установления наличия и содержания этих нужд, объемов и источников их финансирования. При этом в случаях, установленных законом, необходимо предусмотреть обязательное участие в этой процедуре заинтересованных лиц (граждан, органов власти, общественных организаций).

К существенным элементам данной комплексной процедуры предлагается относить: 1) правовые механизмы установления содержания государственных и муниципальных нужд; 2) критерии оценки общественно-полезного характера государственных и муниципальных нужд, если их удовлетворение осуществляется с использованием принудительных процедур (легитимация нужд, удовлетворяемых принудительно); 3) равный доступ граждан и организаций к участию в удовлетворении государственных и муниципальных нужд с использованием договорных процедур; 4) правовые механизмы, обеспечивающие участие и влияние граждан и организаций на принятие решения об удовлетворении государственных и муниципальных нужд с использованием принудительных процедур.

5. В качестве обязательного предварительного требования для формирования государственной или муниципальной нужды должно быть наличие обязательного условия о наличии финансовых и иных средств в соответствующих бюджетных или внебюджетных источниках.

Данное требование должно применяться к договорным и внедоговорным способам удовлетворения государственных и муниципальных нужд. Требуется закрепление указанного требования в нормах ГК РФ, регулирующих изъятия земельного участка для государственных и муниципальных нужд, поскольку в настоящее время оно не предусмотрено для удовлетворения нужд с использованием принудительных процедур.

6. Реализация обязательного требования о предварительном обеспечении финансирования удовлетворения государственных и муниципальных нужд за счет средств соответствующего бюджета или внебюджетных источников при изъятии земельного участка для государственных и муниципальных нужд означает, что такое изъятие будет правомерным, если исполнение решения об

изъятии участка на момент его принятия было обеспечено средствами соответствующего бюджета или внебюджетных источников финансирования. В противном случае ограничение права собственности на земельный участок не отвечает принципам законности, правовой определенности и приводит к нарушению прав собственника.

7. Повышение эффективности правового регулирования договорных отношений по удовлетворению государственных и муниципальных нужд предлагается осуществлять путем специальной правовой регламентации размещения социального заказа для государственных и муниципальных нужд.

Под социальным заказом для государственных и муниципальных нужд предлагается понимать сформированное на основании целевой социальной программы предложение о приобретении услуг для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных, управленческих целей, размещаемое у некоммерческих организаций путем заключения с ними государственных и муниципальных контрактов на оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

В Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» необходимо включить положения, регламентирующие размещение социального заказа для государственных и муниципальных нужд в виде отдельной статьи «Особенности размещения социального заказа для государственных и муниципальных нужд». К числу необходимых положений данной статьи следует отнести: 1) предлагаемое определение понятия социального заказа для государственных и муниципальных нужд; 2) обязанность государственных и муниципальных заказчиков осуществлять размещение социального заказа для государственных и муниципальных нужд у некоммерческих организаций, за исключением организаций государственной и муниципальной форм собственности в установленном размере к общему годовому объему оказания социальных услуг для государственных и муниципальных нужд; 3) освобождение некоммерческих организаций – участников размещения социального заказа от внесения денежных средств в качестве обеспечения заявки на участие в конкурсе; 4) формирование социального заказа для государственных и муниципальных нужд на основе утвержденных целевых социальных программ; 5) государственные и муниципальные гарантии исполнителям государственных и муниципальных контрактов, заключенных в порядке размещения социального заказа для государственных и муниципальных нужд.

8. Предлагается дополнить Федеральный закон «О государственном оборонном заказе» правилами об исполнении государственного контракта на выполнение оборонного заказа с длительным производственным циклом. Под государственным контрактом на выполнение оборонного заказа с длительным производственным циклом понимается договор со сроком исполнения более одного финансового года (больше 12 месяцев).

В соответствии с предлагаемыми правилами по завершении очередного финансового года исполнения государственного контракта на выполнение оборонного заказа с длительным производственным циклом государственный контракт может быть расторгнут или изменен по решению суда в связи с неудовлетворительным текущим состоянием производства продукции, выполнения работ на начало очередного финансового года исполнения контракта.

Для определения неудовлетворительного текущего состояния производства продукции, выполнения работ на начало очередного финансового года предлагается использовать критерии временных затрат; объема финансирования; объема контрагентского участия третьего лица в исполнении контракта.

9. Совершенствование правового регулирования участия субъектов малого предпринимательства в размещении заказов предлагается осуществлять посредством включения в ст. 15 Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» норм о государственной поддержке субъектов малого предпринимательства на субконтрактной основе путем привлечения их к выполнению государственного и муниципального контракта в качестве поставщиков, исполнителей или подрядчиков. В связи с этим, предлагается дополнить предусмотренный п. 4 ст. 28 указанного закона перечень критериев оценки заявок на участие в конкурсе правилом о привлечении субъектов малого предпринимательства к выполнению государственного и муниципального контракта в качестве поставщиков, исполнителей или подрядчиков.

Теоретическая значимость работы состоит в том, что выводы, полученные в ходе диссертационного исследования, развивают и дополняют многие теоретические аспекты правового регулирования отношений, направленных на удовлетворение государственных и муниципальных нужд. Полученные результаты могут служить также методологической основой и теоретической базой для дальнейших исследований проблем государственных и муниципальных нужд.

С учетом творческого осмысления существовавшей практики правового регулирования отношений по удовлетворению государственных и муниципальных нужд сформулированы предложения по ее совершенствованию. В диссертации осуществлен анализ содержания и объема понятия «государственные и муниципальные нужды», выработано определение правоотношений, направленных на удовлетворение государственных и муниципальных нужд, сформулированы договорные и внедоговорные способы удовлетворения государственных и муниципальных нужд. Для исследования системы отношений по удовлетворению государственных и муниципальных нужд использован подход, в соответствии с которым данные отношения рассмотрены с позиции преобладания в них публично-правового и частного-правового регулирования на различных этапах их развития. В работе изложены предложения по совершенствованию правового регулирования

размещения государственно оборонного заказа и договора на размещение бюджетных средств на банковские депозиты.

Практическая значимость исследования состоит в возможности использования полученных автором результатов в работе по дальнейшему совершенствованию правового регулирования отношений, направленных на удовлетворение государственных и муниципальных нужд. Содержащиеся в работе выводы и рекомендации могут быть использованы в ходе законотворческой деятельности, а также судьями арбитражных судов, практическими работниками органов государственной власти и местного самоуправления. Материалы диссертационного исследования могут представлять интерес для учебных заведений при изучении курсов «Гражданское право», «Предпринимательское право», «Актуальные проблемы договорного права».

Апробация результатов исследования. Диссертационное исследование выполнено и обсуждено на кафедре гражданского права Кубанского государственного аграрного университета. Основные теоретические выводы и положения работы, а также научно-практические рекомендации опубликованы в семи научных работах, а также нашли отражение в выступлениях на международных и всероссийских научно-практических конференциях. Результаты исследования были использованы в учебном процессе и практической деятельности.

Структура и содержание работы обусловлены целями и задачами диссертационного исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих шесть параграфов, заключения, библиографического списка использованных нормативных правовых актов и литературы, списка сокращений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, определяются предмет и объект, цели и задачи исследования, формулируются его методологические и теоретические основы, формулируется научная новизна, научное и практическое значение результатов исследования, в аннотированном виде излагаются основные положения, выносимые на защиту его автором, а также приводится апробация результатов исследования.

Первая глава «Понятие и система отношений, направленных на удовлетворение государственных и муниципальных нужд» состоит из двух параграфов, в которых рассматривается понятие отношений,

направленных на удовлетворение государственных и муниципальных нужд, практика правового регулирования указанных отношений, исследуется правовая категория «государственные и муниципальные нужды», а также система отношений по удовлетворению государственных и муниципальных нужд.

В первом параграфе «Понятие и источники правового регулирования отношений, направленных на удовлетворение государственных и муниципальных нужд» на основе творческого осмысления отечественного опыта и зарубежной практики правового регулирования раскрыты понятия отношений, направленных на удовлетворение государственных и муниципальных нужд, определены принципы правового регулирования указанных отношений.

В результате исследования категории «государственные и муниципальные нужды», автором выявлено, что источники финансирования удовлетворения государственных и муниципальных нужд не являются квалифицирующим признаком в их определении, так как охватывает собой как бюджетное, так и внебюджетное финансирование.

Правовая регламентация государственных и муниципальных нужд исключительно путем определения их содержания недостаточна, так как оно не имеет четких отличительных признаков и в большинстве случаев совпадает по существу с нуждами иных участников гражданского оборота. В то же время изменчивость содержания государственных и муниципальных нужд не означает, что оно вообще является юридически безразличным. В отношениях по удовлетворению государственных и муниципальных нужд с использованием принудительных процедур определение точного содержания нужд, установление соответствия их правомерной цели и их обоснование является решающим для их удовлетворения.

В силу разнообразия государственных и муниципальных нужд по своему объему, содержанию, времени и месту их возникновения, представляется неэффективной существующая практика законодательного определения названных нужд путем указания на закрытый перечень объектов или наличие международных обязательств. Ключевым фактором определения государственной или муниципальной нужды должна стать сама процедура ее определения, позволяющая обеспечить реальное участие в этом процессе населения соответствующего публичного образования.

В правовом регулировании удовлетворения государственных и муниципальных нужд предлагается осуществить переход от определения нужд путем указания на закрытый перечень объектов и международных обязательств к регламентации в нормативных актах органов государственной власти и местного самоуправления комплексной процедуры установления с участием заинтересованных лиц содержания этих нужд, их объемов и источников финансирования.

Существенными элементами данной процедуры должны стать:

1) правовые механизмы установления содержания государственных и муниципальных нужд;

2) критерии оценки общественно-полезного характера государственных и муниципальных нужд, если их удовлетворение осуществляется с использованием принудительных процедур (легитимация нужд, удовлетворяемых принудительно);

3) равный доступ граждан и организаций к участию в удовлетворении государственных и муниципальных нужд с использованием договорных процедур;

4) правовые механизмы, обеспечивающие участие и влияние граждан и организаций на принятие решения об удовлетворении государственных и муниципальных нужд с использованием принудительных процедур.

В действующей законодательной системе не определены правоотношения, направленные на удовлетворение государственных и муниципальных нужд. В России отсутствуют точные сведения о составе и объемах государственных и муниципальных нужд, что не позволяет выработать систему обеспечения удовлетворения государственных и муниципальных нужд.

Под правоотношениями, направленными на удовлетворение государственных и муниципальных нужд предлагается понимать урегулированные правом общественные отношения, возникающих при планировании, подготовке и применении договорных и внедоговорных способов обеспечения интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в товарах, работах и услугах получаемых от частных лиц.

Под источниками правового регулирования отношений, направленных на удовлетворение государственных и муниципальных нужд предлагается понимать нормативные юридические акты, содержащие юридические нормы официальные документы, принятые в установленном порядке и направленные на регулирование отношений по удовлетворению государственных и муниципальных нужд.

В диссертации предлагается исследовать систему источников правового регулирования отношений по удовлетворению государственных и муниципальных нужд на основе реализации данными источниками регулятивной и охранительной функций права. Система исследуется с позиции особенностей правовой регламентации определенных групп отношений, составляющих предмет правового регулирования. В результате источники распределяются на группы, в каждой из которых располагаются соответственно их юридической силе.

Источники правового регулирования отношений по удовлетворению государственных и муниципальных нужд распределяются на следующие группы:

1) источники, определяющие понятие и содержание отношений по удовлетворению государственных и муниципальных нужд;

2) источники, определяющие средства удовлетворения государственных и муниципальных нужд;

3) источники, определяющие правовые способы удовлетворения государственных и муниципальных нужд;

4) источники, определяющие правовое положение субъектов – участников отношений, направленных на удовлетворение государственных и муниципальных нужд.

Во втором параграфе «Система отношений, направленных на удовлетворение государственных и муниципальных нужд» с учетом выработанных наукой права моделей построения правового материала и особенностей процесса удовлетворения государственных и муниципальных нужд, к которым относятся «этапность», участие публично-правовых образований, а также неоднородностью самих отношений, исследуемые отношения рассматриваются автором на предмет того, какая модель правового регулирования (диспозитивная – частноправовая, или императивная – публично-правовая) используется по преимуществу на тех или иных этапах удовлетворения нужд, а также проблемы эффективности используемых моделей.

В результате правовое регулирование отношений, направленных на удовлетворение государственных и муниципальных нужд рассмотрено с позиции преобладания в них публично-правового и частно-правового регулирования на различных этапах развития.

Система отношений, направленных на удовлетворение государственных и муниципальных нужд представляет собой совокупность предусмотренных нормами права и структурно обособленных общественных отношений, возникающих при планировании, подготовке и применении договорных и внедоговорных способов обеспечения интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в товарах, работах и услугах, получаемых от частных лиц.

Правоотношения по удовлетворению государственных и муниципальных нужд классифицируются:

1) по видам публичных образований – на отношения по удовлетворению нужд РФ, субъектов РФ и муниципальных образований;

2) в зависимости от структуры расходов бюджета, которые выражают государственные и муниципальные нужды – на отношения по удовлетворению государственных и муниципальных нужд в области здравоохранения, образования, культуры и других сферах общественной жизни;

3) в зависимости от объекта отношений - отношения, объектом которых являются имущество, работы, услуги.

Удовлетворение государственных и муниципальных нужд как структурно организованный процесс включает в себя определенные этапы.

Возникновение и развитие отношений, направленных на удовлетворение государственных и муниципальных нужд предусматривает следующие этапы:

1) планирование социально значимых нужд (определение потребностей);

- 2) обеспечение финансирования удовлетворения нужд (расчет сметы расходов, анализ соответствия планируемых расходов возможностям бюджета);
- 3) применение договорных и внедоговорных способов удовлетворения нужд;
- 4) фактическое удовлетворение нужд (использование, потребление материальных и нематериальных благ, выполнение работ, оказание услуг).

Этапы удовлетворения государственных и муниципальных нужд как планирование и финансовое обеспечение нужд характеризуются преобладанием управленческой деятельности органов исполнительной власти. Эта деятельность состоит из совокупности взаимосвязанных действий органов управления, направленных на обеспечение в конечном счете публичного интереса посредством использования договорных и внедоговорных способов удовлетворения государственных и муниципальных нужд. Управленческая деятельность на данных этапах должна осуществляться с помощью правовых, организационных и иных средств воздействия и быть сориентирована на нормативно-установленные цели управления.

На первых двух этапах удовлетворения нужд деятельность государственных и муниципальных органов управления имеет односторонне-властный характер. При этом отношения характеризуются строгой субординацией. Их императивное регулирование является детализированным и подробным. Такой результат достигается с помощью применения обязывающей модели правового регулирования, в соответствии с которой регулятивное воздействие сверху донизу осуществляется на властно-императивных началах, обеспечивающих организованность и строгий порядок социальных отношений. В этой части отношения, направленные на удовлетворение государственных и муниципальных нужд составляют сферу регулирования преимущественно публичного права. Нормы публичного права закрепляют в данном случае предметное содержание деятельности управляющих органов и лиц и правила совершения действий, составляющих их компетенцию.

С учетом этого регламентация федеральным законом порядка и условий определения государственных и муниципальных нужд, объемов финансирования для их удовлетворения обусловлена, прежде всего, преимущественно публично-правовым характером таких отношений.

С момента принятия решения об использовании договорного либо внедоговорного способа удовлетворения государственных и муниципальных нужд, при подготовке и заключении договоров на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, в сфере указанных отношений начинают действовать и нормы гражданского права.

При применении договорных способов удовлетворения государственных и муниципальных нужд участие уполномоченных органов на стороне публичного образования выражается в совершении юридических действий непосредственно направленных на заключение соответствующего

договора с частным лицом. Эти отношения сторон оформляются, как правило, договорами купли-продажи имущества, подряда и оказания услуг.

Заключение и исполнение договоров, направленных на удовлетворение государственных и муниципальных нужд осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации о размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

При применении внедоговорных способов удовлетворения государственных и муниципальных нужд участие уполномоченных органов на стороне публичного образования выражается, как правило, в совершении юридических действий, непосредственно направленных на принудительное прекращение или ограничение прав частных лиц на имущество в публичных интересах. Эти отношения сторон развиваются либо в юрисдикционном (с участием органов правосудия), либо во внеюрисдикционном порядке.

Таким образом, разнообразие отношений, направленных на удовлетворение государственных и муниципальных нужд, предопределяет особенность их правового регулирования, заключающуюся в сочетании элементов публично-правового и частноправового воздействия на субъектов отношений по удовлетворению нужд. Соотношение между публично-правовым и частно-правовым воздействием на исследуемые отношения таково, что преимущество одного из них обнаруживается на разных этапах. На этапах планирования и финансового обеспечения преимущество публично-правового регулирования очевидно, в то время как на этапах реализации договорных и внедоговорных способов удовлетворения нужд преимущественное значение имеет частноправовое регулирование рассматриваемых отношений. В связи с этим целостное восприятие системы отношений по удовлетворению государственных и муниципальных нужд возможно только с учетом обоих названных моментов в механизме правового регулирования. В тоже время для целей гражданского права ключевым в правовом регулировании указанных отношений является именно реализация способов удовлетворения государственных и муниципальных нужд.

Вторая глава «Способы удовлетворения государственных и муниципальных нужд» состоит из двух параграфов, в которых рассматривается внедоговорные и договорные отношения, направленные на удовлетворение государственных и муниципальных нужд.

В первом параграфе «Внедоговорные способы удовлетворения государственных и муниципальных нужд» исследуются внедоговорные способы обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Особое внимание автор уделяет проблеме изъятия земельного участка и другой недвижимости для государственных и муниципальных нужд.

Диссертантом отмечается, что в настоящее время имеется нормативно-правовая база, регламентирующая отдельные вопросы удовлетворения государственных и муниципальных нужд с использованием принудительных процедур, которая насчитывает более 50 различных документов, в том числе:

Гражданский кодекс РФ; отраслевые кодексы; международные договоры и соглашения; федеральные законы, нормативные акты Президента РФ, Правительства РФ, министерств.

Институциональными проблемами на федеральном уровне являются отсутствие детально разработанного гражданско-правового и государственного институтов принудительного обеспечения государственных и муниципальных нужд, отсутствие закона, комплексно регулирующего отношения по принудительному обеспечению государственных и муниципальных нужд с использованием внедоговорных способов ограничения прав и изъятия имущества частных лиц, и, соответственно, отсутствие стратегии формирования государственных и муниципальных нужд в части большинства видов социально-экономических потребностей, удовлетворяемых с использованием принудительных процедур.

На федеральном и региональном уровне отсутствует обоснованная оценка текущего состояния и прогноз (на 15 – 20 лет) потребностей государства и муниципалитетов в земельных и иных ресурсах социально-экономической системы получаемых с использованием принудительных процедур.

Предлагается осуществлять принудительное удовлетворение государственных и муниципальных нужд путем изъятия земельного участка, в рамках единой системы обеспечения государственных и муниципальных нужд в целях устойчивого экономического развития региона и федерации в целом.

Единая система обеспечения государственных и муниципальных нужд охватывает внедоговорные и договорные способы удовлетворения государственных и муниципальных нужд. В этой системе Правительство РФ, высшие исполнительные органы государственной власти субъекта РФ и органы местного самоуправления вырабатывают стратегические цели и приоритеты. На основе нормативно закрепленных целей и приоритетов развития уполномоченные органы государственной власти и местного самоуправления в рамках комплексной процедуры определяют конкретные потребности и способы их принудительного удовлетворения.

Гражданско-правовое регулирование внедоговорных отношений, направленных на удовлетворение государственных и муниципальных нужд должно основываться на «принципе баланса» единой системы обеспечения государственных и муниципальных нужд. Существо данного принципа заключается в том, что принудительное ограничение прав частного лица в интересах государства или муниципального образования, либо изъятие имущества допускаются только при наличии обоснованной потребности государства и муниципального образования в ресурсах.

Реализация обязательного требования о предварительном обеспечении финансирования удовлетворения государственных и муниципальных нужд за счет средств соответствующего бюджета или внебюджетных источников при изъятии земельного участка для государственных и муниципальных нужд

означает, что такое изъятие будет правомерным, если исполнение решения об изъятии участка на момент его принятия было обеспечено средствами соответствующего бюджета или внебюджетных источников финансирования. В противном случае ограничение права собственности на земельный участок не отвечает принципам законности, правовой определенности и приводит к нарушению прав собственника

Реализация принципа «предварительного обеспечения финансирования удовлетворения нужд» в рамках государственного института принудительного обеспечения государственных и муниципальных нужд требует определения на стадии бюджетного планирования потребностей Российской Федерации, субъекта РФ и муниципального образования в финансовых ресурсах, обеспечивающих прогнозируемый объем изымаемой недвижимости на основании документов градостроительного планирования для решения задач социально-экономического развития.

Отсутствие в настоящее время указанного механизма ведет к неопределенности использования мер принудительного обеспечения государственных и муниципальных нужд, что отрицательно сказывается на полноте и качестве выполнения государством своих функций.

Диссертантом указывается на отсутствие действенной системы обоснования потребностей государства и муниципалитетов в изымаемой у частных лиц недвижимости и финансовых ресурсов на эти цели. Правовое регулирование рассматриваемых отношений осуществляется без нормативного определения целевых показателей, необходимых для оценки результативности использования принудительно изъятого имущества.

Таким образом, анализ отношений планирования и финансирования потребностей государства и муниципального образования показал, что сам по себе факт наличия государственных и муниципальных нужд не является достаточным основанием для принудительного изъятия земельного участка у его собственника.

Анализ процедур формирования государственных и муниципальных нужд и их принудительного удовлетворения с использованием внедоговорных способов обеспечения государственных и муниципальных нужд так же показал, что:

а) цели принудительного изъятия земельных участков и расположенной на ней недвижимости в казну Российской Федерации, субъектов РФ и муниципального образования зачастую не определены. Оценки иных потенциальных источников удовлетворения нужд государственными и муниципальными органами не проводилось;

б) отсутствует единая система показателей, характеризующих результативность деятельности органов исполнительной власти по изъятию земельных участков для государственных и муниципальных нужд;

в) отсутствуют целевые показатели, необходимые для оценки результативности изъятия земельных участков и расположенной на них недвижимости, основным из которых является показатель эффективности последующего использования изъятой недвижимости.

Во втором параграфе «Договорные способы удовлетворения государственных и муниципальных нужд» исследуются проблемы удовлетворения государственных и муниципальных нужд с использованием договоров, заключаемых в порядке размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

В работе исследуются отдельные концептуальные моменты системы договорных отношений, складывающихся на базе Федерального закона от 21.07.2005г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

По результатам исследования группы существенных условий государственного и муниципального контракта отмечается, что отнесение Постановлением Правительства от 26.06.1995г. № 594 к существенным условия государственного контракта условий о правах, обязанностях и ответственности сторон, ведет к размыванию категории «существенные условия» и вносит неопределенность во взаимоотношения сторон. При этом возрастает риск оспаривания контракта по формальному признаку – не включения в договор какого-либо условия о правах или обязанностях стороны, что отрицательно сказывается на стабильности отношений сторон. По нашему мнению, допустим вариант, когда к существенным условиям контракта в силу предписания нормативно-правового акта отнесены только определенные условия о права и обязанностях.

Повышение эффективности правового регулирования договорных отношений по удовлетворению государственных и муниципальных нужд следует осуществлять путем специальной правовой регламентации размещения социального заказа для государственных и муниципальных нужд.

Под социальным заказом для государственных и муниципальных нужд предлагается понимать сформированное на основании целевой социальной программы предложение о приобретении услуг для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных, управленческих целей, размещаемое у некоммерческих организаций путем заключения с ними государственных и муниципальных контрактов на оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

В Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» необходимо включить положения, регламентирующие размещение социального заказа для государственных и муниципальных нужд в виде отдельной статьи «Особенности размещения социального заказа для государственных и муниципальных нужд». К числу необходимых положений данной статьи следует отнести:

1) предлагаемое определение понятия социального заказа для государственных и муниципальных нужд;

2) обязанность государственных и муниципальных заказчиков осуществлять размещение социального заказа для государственных и муниципальных нужд у некоммерческих организаций, за исключением организаций государственной и муниципальной форм собственности в установленном размере к общему годовому объему оказания социальных услуг для государственных и муниципальных нужд;

3) освобождение некоммерческих организаций – участников размещения социального заказа от внесения денежных средств в качестве обеспечения заявки на участие в конкурсе;

4) формирование социального заказа для государственных и муниципальных нужд на основе утвержденных целевых социальных программ;

5) государственные и муниципальные гарантии исполнителям государственных и муниципальных контрактов, заключенных в порядке размещения социального заказа для государственных и муниципальных нужд.

Анализируя проблемы участия субъектов малого предпринимательства в размещении государственного и муниципального заказа, автор приходит к выводу, что совершенствование правового регулирования участия субъектов малого предпринимательства в размещении заказов предлагается осуществлять посредством включения в ст. 15 Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» норм о государственной поддержке субъектов малого предпринимательства с использованием субконтрактных мер путем привлечения их к выполнению государственного и муниципального контракта в качестве поставщиков, исполнителей или подрядчиков. В связи с этим, дополнить предусмотренный п. 4 ст. 28 указанного закона перечень критериев оценки заявок на участие в конкурсе правилом о привлечении субъектов малого предпринимательства к выполнению государственного и муниципального контракта в качестве поставщиков, исполнителей или подрядчиков.

Третья глава «Отдельные способы удовлетворение государственных и муниципальных нужд» состоит из двух параграфов, в которых рассматриваются государственные и муниципальные контракты на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

В первом параграфе «Государственный контракт на выполнение оборонного заказа» исследуются проблемы договорных отношений, складывающихся в порядке размещения оборонного заказа.

По результатам анализа норм, регулирующих заключение и исполнение государственного контракта на выполнение оборонного заказа, автором предложено дополнить Федеральный закон «О государственном оборонном заказе» правилами об исполнении государственного контракта на выполнение оборонного заказа с длительным производственным циклом.

Под государственным контрактом на выполнение оборонного заказа с длительным производственным циклом понимается договор со сроком исполнения более одного финансового года (более 12 месяцев).

В соответствии с предлагаемыми правилами, по завершении очередного финансового года исполнения государственного контракта на выполнение оборонного заказа с длительным производственным циклом, государственный контракт может быть расторгнут или изменен по решению суда в связи с неудовлетворительным текущим состоянием производства продукции, выполнения работ на начало очередного финансового года исполнения контракта.

Для определения неудовлетворительного текущего состояния производства продукции, выполнения работ на начало очередного финансового года предлагается использовать критерии временных затрат; объема финансирования; объема контрагентского участия третьего лица в исполнении контракта.

Для определения пороговых значений указанных критериев предлагается использовать экономические и иные показатели.

Изменение или прекращение государственного контракта по данному основанию не является санкцией за нарушение обязательства.

В случае расторжения государственного контракта в связи с неудовлетворительным текущим состоянием производства продукции, выполнения работ на начало очередного финансового года поставщику (исполнителю) должны быть возмещены убытки, а государству возвращены неизрасходованные бюджетные средства.

Изменение государственного контракта по вышеуказанному основанию осуществляется путем приостановления поставок или выполнения работ на определенный срок.

В настоящее время отсутствуют действенные меры поддержки исполнителей государственного контракта на выполнение оборонного заказа по производству наукоемкой продукции.

Мерой совершенствования гражданско-правового регулирования заключения и исполнения государственного контракта на выполнение оборонного заказа по производству наукоемкой продукции может стать установление обязанности поквартального или поэтапного авансирования исполнителя заказа при производстве наукоемкой продукции в размере не менее сорока процентов их стоимости за счет средств федерального бюджета на финансирование оборонного заказа. Принятие данной меры в современных условиях обусловлено тем, что ее отсутствие влечет негативные экономические последствия для исполнителя оборонного заказа в виде недостатка оборотных средств для организации производственного процесса с учетом сложившихся межотраслевых связей, необходимости привлечения кредитных средств, плата за пользование которыми полностью ложится на исполнителя, так как бюджетом не предусмотрена ее компенсация.

Представляется неполным действующее правовое регулирование размещения государственного оборонного заказа у единственного поставщика. В настоящее время нормативно не определены механизмы

оценки монопольного положения поставщика на рынке соответствующих товаров, работ и услуг для включения (исключения) его в реестр единственных поставщиков российских вооружения и военной техники. Содержащиеся в п. 5 Постановления Правительства РФ от 14 января 2008 г. № 7 «Об утверждении Положения о ведении реестра единственных поставщиков российских вооружения и военной техники» условия включения организации в реестр относятся лишь к принадлежности ее к определенной сфере деятельности и соответствия требованиям к участникам размещения заказа. Кроме того, в указанный реестр организации включаются при их согласии, что затрудняет формирование полной базы данных о единственных поставщиках.

Кроме оборонного заказа, размещение государственного и муниципального заказа у единственного поставщика в других сферах деятельности вообще специально не урегулировано.

Во втором параграфе «Договор на размещение бюджетных средств на банковских депозитах» исследуются проблемные вопросы квалификации соглашений, заключаемых уполномоченными государственными органами с кредитными организациями в целях размещения средств федерального бюджета на их банковских счетах.

Предметом анализа стало генеральное соглашение о размещении средств федерального бюджета на банковские депозиты, заключаемое Федеральным казначейством с кредитными организациями.

Постановление Правительства РФ от 29 марта 2008 г. № 227 «О порядке размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты» и Приказ Минфина РФ от 9 апреля 2008 г. № 40н «Об утверждении Порядка расчета для кредитной организации лимита размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты» являющиеся основополагающими документами, регулирующими данное соглашение не относят его к государственным контрактам, а определяют как соглашение, предметом которого являются отношения сторон при проведении отбора заявок, заключении договоров банковского депозита, при перечислении средств федерального бюджета на основании договоров банковского депозита для размещения на депозитном счете и исполнении договоров банковского депозита.

Исследование нормативно-правовой базы, регулирующей данное соглашение, показало, что оно не имеет самостоятельного значения и является одним из условий заключения договора на размещение бюджетных средств на банковских депозитах.

Договор на размещение бюджетных средств на банковских депозитах обладает следующими признакам государственного контракта, заключаемого в порядке размещения государственного заказа:

а) является договором, предоставляющим кредитной организации право распоряжаться внесенными бюджетными средствами от своего имени и в своих интересах;

б) содержит обязанность кредитной организации возвратить сумму вклада и выплатить проценты на нее (направлен на предоставление отсрочки встречного возмещения);

в) предметом договора является передача бюджетных денежных средств;

г) в качестве вкладчика выступает уполномоченный орган государственной власти – Федеральное казначейство;

д) целью внесения денег в депозит кредитной организации является, в конечном счете, повышение эффективности управления кассовым исполнением бюджета, повышение неналоговых доходов бюджета;

е) на стороне кредитной организации выступает юридическое лицо частной формы собственности;

ж) реальный характер договора;

з) договор заключается в письменной форме.

Анализ нормативно-правовых актов, определяющих порядок заключения указанного договора, показал, что действующий порядок отбора заявок кредитных организаций на заключение данного договора является непрозрачным внеконкурсным отбором и противоречит законодательству о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

Исходя из вышеуказанных признаков рассматриваемого договора, диссертантом предлагается следующее определение договора на размещение бюджетных средств на банковские депозиты - это заключаемый в целях рационального и эффективного использования бюджетных средств государственный контракт, по которому одна сторона (кредитная организация), принявшая поступившие от другой стороны (государственный заказчик) денежные средства федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации (вклад), обязуется возвратить сумму вклада и выплатить проценты на нее на условиях и в порядке, предусмотренных законом и договором.

Необходимо дополнить главу 44 ГК РФ статьей «Размещение бюджетных средств (средства федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации) на банковские депозиты» в которой предусмотреть следующие основные условия:

- осуществление размещения бюджетных средств на банковские депозиты в кредитных организациях исключительно в порядке, определенном Федеральным законом «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»;

- запрет на изменение кредитной организацией размера процентов, выплачиваемых на суммы бюджетных средств, размещенных на банковских депозитах в кредитной организации;

- обязательное включение в договор о размещении бюджетных средств на банковские депозиты условий о способах обеспечения исполнения кредитной организацией обязательств по данному договору;

- конкурсный порядок размещения государственного заказа на размещение бюджетных средств на банковские депозиты.

Порядок размещения бюджетных средств на банковских депозитах должен включать:

а) обязанность Правительства РФ представлять в составе отчетности об исполнении федерального бюджета годовые отчеты о размещении средств федерального бюджета на банковские депозиты;

б) специальные требования к участникам размещения государственного заказа на размещение бюджетных средств на банковские депозиты (в настоящее время из специальных требований заслуживают внимание только размер собственных средств кредитной организации - не менее 5 млрд. руб. и рейтинг долгосрочной кредитоспособности, чего явно недостаточно, так как понятие «собственные средства» не определено, а размер этих средств установлен без соответствия размеру размещаемых бюджетных средств);

в) информационные гарантии участников отбора заявок на право заключения договора на размещение бюджетных средств на банковские депозиты (установление минимального однодневного срока для информирования о дне отбора заявок явно недостаточно для надлежащей подготовки к отбору).

В заключении диссертации сформулированы основные выводы и практические предложения, полученные в ходе исследования.

Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах автора:

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации для опубликования основных научных результатов диссертации:

1. **Зимин К.А.** Размещение заказов на поставку товаров и выполнение работ для государственных и муниципальных нужд / К.А. Зимин // Общество и право. - 2009. - № 3. - (0,3 п.л.)

Статьи в иных изданиях:

2. **Зимин К.А.** К вопросу о государственных и муниципальных нуждах в гражданском праве / К.А. Зимин // Актуальные проблемы российского права: Матер. Общерос. Науч.- практ конф. / под ред. В.П. Камышанского, Л.П. Рассказова, Р.М. Дзидзоева, А.И. Коновалова и др. - Краснодар: Институт экономики, права и гуманитарных специальностей, 2008. - (0,2 п.л.)

3. **Зимин К.А.** Размещение заказов на поставку товаров и выполнение работ для государственных и муниципальных нужд / К.А. Зимин

// Наука и образование на рубеже тысячелетий: сборник научных статей. – М.: Издательство Учительвуз, 2008. - (0,3 п.л.)

4. **Камышанский В.П., Зимин К.А.** Источники правового регулирования отношений по поставке товаров для обеспечения государственных и муниципальных нужд / *В.П. Камышанский, К.А. Зимин* // Наука и образование на рубеже тысячелетий: сборник научно-исследовательских работ. – М.: Издательство «Учительвуз», 2008. - (0,25 п.л.)

5. **Зимин К.А.** Государственные и муниципальные нужды как объекты гражданских прав / *К.А. Зимин* // Монография. Механизм экономико-правового обеспечения национальной безопасности: опыт, проблемы, перспективы. / Коллектив авторов. – Краснодар, 2009. С. 100-103. – (0,2 п.л.)

6. **Зимин К.А.** Субъекты отношений по поставке товаров для обеспечения государственных и муниципальных нужд / *К.А. Зимин* // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности на Северном Кавказе: Материалы региональной научно-практической конференции. – Новороссийск. - 2009. – (0,2 п.л.)

7. **Зимин К.А.** Зарубежный опыт государственно-частного партнерства / *К.А. Зимин* // Власть закона. - 2009. - № 1. – (0,3 п.л.)