



К.В. КИЧИК,

доцент кафедры предпринимательского права, исполнительный директор Научно-образовательного центра «Публичные закупки и право» Юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, к.ю.н.; ORCID: 0009-0007-9463-1004
k_kichik@law.msu.ru

СИСТЕМА СРЕДСТВ УДОВЛЕТВОРЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) НУЖД: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ¹

Аннотация. В статье рассматриваются средства удовлетворения государственных (муниципальных) нужд, к числу которых автор относит публичные закупки, национализацию, реквизицию, правовые формы государственно-частного партнерства (концессионные соглашения, соглашения о государственно-частном партнерстве, специальные инвестиционные контракты, соглашения о разделе продукции и др.), возвращение государственного имущества (активов) из-за рубежа, пожертвования (в том числе краудфандинг) и др. Автор приходит к выводу о том, что система государственных (муниципальных) закупок России является ядром (центральным звеном) системы удовлетворения государственных (муниципальных) нужд, а все остальные средства — ее второстепенными элементами. Задача законодателя заключается в создании общей системы средств удовлетворения государственных (муниципальных) нужд по аналогии с контрактной системой в сфере закупок и соответствующей ей правовой базы.

Ключевые слова: государственные нужды, средства удовлетворения государственных нужд, публичные закупки, национализация, реквизиция, государственно-частное партнерство, краудфандинг.

Для цитирования: Кичик К.В. Система средств удовлетворения государственных (муниципальных) нужд: проблемы правового регулирования // Закупки и право. 2026. № 1. С. 67–78. URL: <https://doi.org/10.55959/MSU3034-2481-2026-1-8>

KUZMA V. KICHIK,

Associate Professor of the Business Law Department of the Law Faculty of Lomonosov Moscow State University, Executive Director of the Scientific-educational procurement law center of Lomonosov Moscow State University, Candidate of Law; ORCID: 0009-0007-9463-1004
k_kichik@law.msu.ru

SYSTEM OF MEANS OF MEETING STATE (MUNICIPAL) NEEDS: LEGAL ISSUES

Abstract. The article examines the means of meeting state (municipal) needs, among which the author includes public procurement, nationalization, requisition, legal forms of public-private partnership (concession agreements, PPP agreements, special investment contracts, production sharing agreements, etc.), the return of state property (assets) from abroad, donations (including crowdfunding), etc. The author concludes that the Russian system of state (municipal) procurement is the core (central element) of the system for meeting state (municipal) needs, and all other means are its secondary elements. The task of the legislator is to create the common system of means to meet state (municipal) needs by analogy with the contract system in the field of procurement and the corresponding legal framework.

Keywords: public needs, means of meeting public needs, public procurement, nationalization, requisition, public-private partnership, crowdfunding.

For citation: Kuzma V. Kichik. The System of Means of Meeting State (Municipal) Needs: Problems of Legal Regulation // Procurement and Law. 2026. No. 1. P. 67–78. URL: <https://doi.org/10.55959/MSU3034-2481-2026-1-8>

¹ Настоящая статья в первоначальных версиях была опубликована в журнале «Вестник Московского университета. Серия 11. Право» (см.: Кичик К.В. Средства удовлетворения государственных (муниципальных) нужд: к вопросу об эффективности законодательства // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2025. № 4. С. 269–289), а также в коллективной монографии Института экономических исследований, г. Донецк (см.: Кичик К.В. Удовлетворение государственных (муниципальных) нужд: проблемы законодательства // Эффективность законодательных актов в сфере хозяйствования: доктринальная основа и практические аспекты: коллективная монография / ГБУ «Институт экономических исследований»; отв. ред. Л.И. Куш, Н.В. Черкасская. Донецк, 2025. С. 324–350). Автор считает возможным опубликование доработанной версии указанной статьи в журнале «Закупки и право» с целью привлечения внимания к проблемам эффективности законодательства об удовлетворении государственных (муниципальных) нужд максимально широкого круга читателей.

Понятие «государственные (муниципальные) нужды»² в настоящее время в законодательстве не раскрывается. Хотя относительно недавно в большинстве федеральных и региональных законов под государственными нуждами понимались потребности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в соответствующих товарах, работах и услугах³.

По нашему мнению, под государственными (муниципальными) нуждами следует понимать потребности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в вещах, ином имуществе, результатах выполнения работ, полезном эффекте от оказания услуг, результатах интеллектуальной деятельности и некоторых приравненных к ним средствах индивидуализации (товарных знаках, знаках обслуживания — без ограничений; коммерческих обозначениях — с ограничениями, а именно: коммерческое обозначение может перейти государству только в составе предприятия, а право использования коммерческого обозначения допускается в порядке и на условиях, которые предусмотрены договором аренды предприятия или договором коммерческой концессии)⁴.

В настоящей статье мы рассматриваем средства удовлетворения государственных (муниципальных) нужд (УГМН) только применительно к указанным выше объектам (предметам государственных нужд). Это значит, что мы не относим к числу средств УГМН, например, лоббирование⁵.

² Здесь и далее: все выделения текста жирным или курсивом авторские. — К.К.

³ См.: п. 1 ст. 525 ГК РФ (понятие государственных нужд было исключено из указанной статьи ГК РФ в связи с принятием Федерального закона от 02.02.2006 № 19-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2006. № 6. Ст. 636); ч. 1 ст. 3 Закона № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (закон утратил силу с 01.01.2014 в связи с принятием Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»); ст. 1 Федерального закона от 02.12.1994 № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» // СЗ РФ. 1994. № 34. Ст. 3540 (понятие государственных нужд было исключено из указанного закона в связи с принятием указанного выше Федерального закона от 02.02.2006 № 19-ФЗ) и т. д.

⁴ Обоснованию указанного определения и иным вопросам, касающимся понятия «государственные нужды», соотношения этого понятия со смежными категориями и т. д. будут посвящены несколько статей автора, опубликование которых состоится в ближайшее время.

⁵ О «лоббировании как способе социально-политического воздействия» пишет, в частности, О.К. Биксатов (см.:

Мы также не рассматриваем явления, которые можно считать средствами удовлетворения нужд с философской, экономической, социологической, психологической и иных (неюридической) точек зрения. В связи с этим мы, например, не рассматриваем в качестве средств удовлетворения нужд «обладание собственностью»⁶, человеческую деятельность⁷, экономическую активность человека⁸, общественное производство⁹, принудительный труд¹⁰, поведение¹¹ и др.

Предметом настоящего исследования не являются также «формы удовлетворения потребностей», под которыми Н.А. Баринов понимал «оплату по труду за участие в общественном производстве», «выплаты и льготы, предоставляемые из общественных фондов потребления» и «личные подсобные хозяйства и индивидуальную трудовую деятельность граждан»¹².

Средства УГМН по-разному называют в специальной литературе. Некоторые авторы, в частности, средства УГМН именуют *способами* УГМН. Так, например, М.В. Шилыганова считает, что «способом обеспечения договорных (контрактных) государственных нужд является закупка товаров, работ и услуг, а способом обеспечения внедоговорных государственных нужд — отчуждение имущества»¹³.

А.В. Винницкий и М.С. Соловьев рассматривают публичные закупки, государственно-частное партнерство (ГЧП), экспроприацию (изъятие имущества) и «самообеспечение» в качестве «способов удовлетворения публичных нужд»¹⁴, при

Биксатов О.К. Формально-юридические и духовно-нравственные основания взаимодействия общества и государства: историко-правовой и теоретико-аксиологический анализ: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2006. С. 18).

⁶ Гегель Г.В.Ф. Философия права: пер. с нем. / ред. и сост. Д.А. Керимов и В.С. Нерсисянц; авт. вступ. ст. и примеч. В.С. Нерсисянц. М., 1990. С. 104.

⁷ Знак З.В. Категории «потребность», «интерес», «цель» и их роль в анализе социального детерминизма: дис. ... канд. филос. наук. М., 1984. С. 33.

⁸ Сильвестрова Т.Я. Генезис и сущность общественных потребностей: дис. ... д-ра филос. наук. Чебоксары, 2006. С. 12.

⁹ Сильвестрова Т.Я. Генезис и сущность общественных потребностей: дис. ... д-ра филос. наук. Чебоксары, 2006. С. 17.

¹⁰ Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. 2-е изд. Т. 42. М., 1974. С. 90–91.

¹¹ О поведении как об особом способе удовлетворения потребностей пишет профессор психологии В.А. Иванников (см.: Иванников В.А. Основы психологии. Курс лекций. СПб., 2010. С. 170, 187).

¹² Баринов Н.А. Гражданско-правовые проблемы удовлетворения имущественных потребностей советских граждан: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1988. С. 17–18.

¹³ Шилыганова М.В. Обеспечение конституционных прав граждан при отчуждении имущества для государственных нужд Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 39–40.

¹⁴ См.: Винницкий А.В., Соловьев М.С. Публичные закупки и государственно-частное партнерство как способы удовлетворения публичных нужд: проблемы конкуренции // Российский юридический журнал. 2021. № 6. С. 140–156, 102–116.

этом называя их также «способами пополнения публичного имущества»¹⁵, «способами управления или распоряжения публичным имуществом»¹⁶ и «механизмами удовлетворения государственных и муниципальных нужд»¹⁷.

По нашему мнению, слово «средство» в данном случае является более подходящим, поскольку «способ» отвечает на вопрос «Как (каким способом) удовлетворяются нужды?», а «средство» — «С помощью (посредством) чего удовлетворяются нужды?»¹⁸.

Под *способами* УГМН можно было бы понимать, например, их удовлетворение на договорной или внедоговорной основе; на возмездной или безвозмездной основе; на добровольной основе или принудительно; через функционал государственной информационной системы или иным образом (например, путем заключения договоров традиционным способом); удовлетворение нужд через централизованную систему (частичная централизация закупок в России осуществляется по территориальному и (или) ведомственному принципу) или децентрализованную систему закупок (при которой каждый заказчик проводит закупки для своих нужд самостоятельно) и др.

Пожалуй, именно *способом*, а не *средством* УГМН следует считать «самообеспечение»¹⁹, т. е.

¹⁵ Винницкий А.В., Соловьев М.С. Публичные закупки и государственно-частное партнерство как способы удовлетворения публичных нужд: проблемы конкуренции // Российский юридический журнал. 2021. № 6. С. 103.

¹⁶ Винницкий А.В., Соловьев М.С. Публичные закупки и государственно-частное партнерство как способы удовлетворения публичных нужд: проблемы конкуренции // Российский юридический журнал. 2021. № 6. С. 109.

¹⁷ Винницкий А.В., Соловьев М.С. Публичные закупки и государственно-частное партнерство как способы удовлетворения публичных нужд: проблемы конкуренции // Российский юридический журнал. 2021. № 6. С. 152.

¹⁸ А.П. Федорова, ссылаясь на работу профессора-процессуалиста Д.М. Чечота (см.: Чечот Д.М. Субъективное право и формы его защиты. Л., 1968. С. 72), отмечает, что им в свое время «было предложено разграничение понятий формы, способа и средств защиты: форма отвечает на вопрос “Кто осуществляет защиту?”, способ — “Как (каким способом) осуществляется защита?”, средство — “С помощью (посредством) чего осуществляется защита?”» (см.: Федорова А.П. Конституционно-правовое значение правила исчерпания иных способов обжалования в гражданском процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2024. № 3. С. 33–38 // СПС «КонсультантПлюс»). Однако такого текста на указанной странице и в целом в указанной работе Д.М. Чечота мы не обнаружили.

¹⁹ Этот термин, как мы отметили ранее, используют в своих работах А.В. Винницкий и М.С. Соловьев (см.: Винницкий А.В., Соловьев М.С. Публичные закупки и государственно-частное партнерство как способы удовлетворения публичных нужд: проблемы конкуренции // Российский юридический журнал. 2021. № 6. С. 152 и др.). Под «самообеспечением» указанные авторы понимают «осуществление публичной администрацией и подведомственными ей организациями деятельности по созданию экономических благ в условиях отсутствия конкурентного рынка таких благ»

выполнение работ, оказание услуг, в которых нуждается государственный субъект, его же силами, без привлечения третьих лиц (например, уборка собственных помещений). Представляется возможным в целом выделить отдельную классификацию способов УГМН: с привлечением третьих лиц или без их привлечения («самообеспечение»)²⁰.

«Самообеспечение» нельзя признать средством удовлетворения нужд. Этот тезис проще обосновать, если в качестве субъекта, осуществляющего «самообеспечение» своих нужд, рассмотреть физическое лицо. Действия человека непосредственно по «самообеспечению», как правило, прямо не регулируются правом (но регулируются иными социальными нормами — экономическими, политическими, моральными, религиозными, эстетическими и др.). Законодательством устанавливаются лишь общие ограничения на совершение соответствующих действий по «самообеспечению». Запрещаемые правом действия физических лиц, пусть и направленные на удовлетворение их нужд, являются правонарушениями (в том числе преступлениями).

Отметим, что «самообеспечение» — это *способ* УГМН, применение которого исключает возможность выбора какого-либо *средства* УГМН. Выбор между «самообеспечением» или применением одного из средств УГМН — это отдельный этап административной деятельности публичного субъекта, заканчивающийся принятием соответствующего управленческого решения²¹.

(Там же. С. 152). Ссылка на обязательное отсутствие конкурентного рынка таких благ нам представляется лишней. «Самообеспечение» вполне может осуществляться (и осуществляется) при наличии соответствующего конкурентного рынка.

²⁰ По мнению немецкого профессора Ф.Ю. Зеккера, законодательство не должно склонять заказчика к проведению закупок, если есть возможность «самообеспечения»: «Закон о государственных закупках не должен налагать на государства — члены ЕС обязательства по приватизации. Уборку административных зданий не обязательно должна выполнять частная компания. Ее также можно провести своими силами» (Franz Jürgen Säcker. Public contracts between entities within the public sector // Public procurement law around the world. Collection of articles. Moscow, 2019. P. 274). Стоит, однако, отметить, что Ф.Ю. Зеккер под выполнением работ «своими силами» понимает так называемое государственно-государственное партнерство, т. е. сотрудничество двух публичных субъектов, один из которых полностью зависит от второго, например, в связи с тем, что подавляющая часть его доходов образуется от поступлений от этого второго субъекта (Ibid. P. 286–288).

²¹ Кэрол Краверо (аспирант Туринского университета и Парижского университета в Нантере) отмечает, что после определения и оценки требующей удовлетворения потребности государственным органам необходимо «принять решения по бюджету и исходной стратегии»: «В частности, государственный орган должен выбрать, обеспечить [себя] необходимыми товарами, работами или услугами за счет собственных ресурсов или посредством проведения государственных закупок у частного сектора. Это решение, как правило, недоступно для общественности... Впрочем, даже если

В связи с тем, что прямого законодательного регулирования «самообеспечения» человека нет, мы можем разделить «самообеспечение» на две категории: соответствующее требованиям законодательства («законное») и не соответствующее требованиям законодательства («незаконное»). Аналогичная классификация (на «законные» и «незаконные») допустима в отношении предмета нужд частных субъектов (например, по общему правилу вода — «законный» предмет, наркотики — «незаконный»). У государства же не может быть «незаконных» предметов нужд, так как государство может быть «законным» владельцем в том числе объектов, изъятых из оборота. Нужд в «незаконных» объектах гражданских прав (как изъятых, так и не изъятых из оборота) у государства не может быть в принципе.

Стоит отметить, что средства УГМН не могут быть «незаконными», поскольку эти средства предусмотрены законодательством, наполнены юридическим содержанием, а значит, априори законодательству соответствуют.

А поскольку не существует «законных» средств удовлетворения нужд «незаконными» предметами, то их любое «использование» при помощи средств удовлетворения нужд (а не при помощи «самообеспечения», которое является способом их удовлетворения) является де-юре невозможным.

Важно отметить, что в законодательстве, к сожалению, встречаются инструменты, которые следует квалифицировать в качестве «незаконных средств УГМН». Ярким примером такого средства является «фактическая безвозмездная национализация» частных газопроводов, применяемая в рамках программы «социальной газификации»²². Несмотря на то что закон, предусматривающий «фактическую безвозмездную национализацию», не отменен или не признан несоответствующим Конституции РФ, такое «незаконное средство УГМН» нельзя признать «законным» в силу его очевидной несправедливости. Как мы уже отметили, средства УГМН не могут быть «незаконными». Следовательно, и такое явление, как «фактическая безвозмездная национализация», не может считаться средством УГМН.

гражданское общество могло бы успешно участвовать в разработке критериев отбора и принятия решения о заключении контракта, опыт показывает, что его роль обычно ограничивается последней стадией, то есть мониторингом исполнения контракта» (*Carol Cravero. Rethinking the Role of Civil Society in Public Procurement // European Procurement & Public Private Partnership Law Review. 2019. Vol. 14. No. 1. P. 30–42.*)

²² Речь идет о Федеральном законе от 11.06.2021 № 184-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О газоснабжении в Российской Федерации»» (СЗ РФ. 2021. № 24 (Часть I). Ст. 4202), в соответствии с которым собственники частных газопроводов в России были де-факто лишены своего имущества (построенных ими за свой счет и принадлежащих им на праве собственности газопроводов).

В последние годы в литературе при упоминании государственных (муниципальных) нужд и отношений, связанных с их удовлетворением (или обеспечением), почти все специалисты пишут только о государственных (муниципальных) закупках²³. В редких случаях также заходит речь об изъятии земельных участков для государственных (муниципальных) нужд. И в единичных случаях речь идет также об иных средствах удовлетворения государственных и муниципальных нужд²⁴.

Действительно, государственные (муниципальные) закупки занимают центральное место в системе средств УГМН. Однако закупками система средств УГМН не ограничивается. Закрытого перечня средств УГМН не существует. Ученый-экономист Е.Н. Балыко отмечает: «Как показывает экономическая история, исключительно только рыночные или только плановые методы воздействия на формирование потребностей в их взаимодействии с производством не приносят наилучшего результата, который достигим только на основе оптимального сочетания этих методов применительно к условиям конкретно взятой страны»²⁵.

²³ В частности, Д.А. Чваненко считает, что «действующее законодательство России не допускает удовлетворения публичных нужд в отсутствие государственного контракта... Гражданско-правовыми последствиями удовлетворения публичных нужд в отсутствие надлежащим образом заключенного государственного контракта должны быть признание сделки недействительной и применение последствий недействительности либо конвалидация этой сделки» (см.: Чваненко Д.А. Государственный контракт как особая модель гражданско-правового договора: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2021. С. 14–15). Однако далее по тексту автор также указывает на то, что «публичные нужды могут быть удовлетворены не только по государственному контракту, но и путем заключения таких договоров, как соглашение о государственно-частном партнерстве, специальный инвестиционный контракт, соглашение о разделе продукции, полученной от разработки недр, концессионное соглашение и недавно появившееся соглашение о защите и поощрении капиталовложений» (Там же. С. 46).

В.В. Кикавец, в свою очередь, пишет: «Результаты анализа нормативных правовых актов, регулирующих сферу закупок, доктринальной литературы и реальной практики позволили установить, что публичный интерес, обличенный в форму публичной потребности, реализуется путем осуществления публичной закупки» (*Кикавец В.В. Публичный интерес в сфере закупок // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2020. Т. 24. № 4. С. 1039.*)

Отметим, однако, что более ста лет назад при рассмотрении вопросов об удовлетворении государственных нужд речь тоже в основном шла о государственном заказе. К.Д. Кавелин, в частности, указывал на то, что «всем известно, какое множество потребностей казенного управления удовлетворяется путем подрядов и поставок и торгов и сколько десятков миллионов расходуется на них казною по разным министерствам и ведомствам» (см.: Кавелин К.Д. Заметка о казенных подрядах и поставках // Собрание сочинений К.Д. Кавелина. СПб., 1900. С. 738–739).

²⁴ См. указанные выше статьи А.В. Винницкого и М.С. Соловьева.

²⁵ Балыко Е.Н. Воздействие рыночных и плановых методов хозяйствования на формирование рациональных по-

Система средств удовлетворения государственных (муниципальных) нужд

Субъекты, применяющие средства УГМН (расположены в зависимости от их «уровня публичности»)	Степень императивности правового режима применяемого средства УГМН				
	Очень высокая	Высокая	Средняя	Низкая	Очень низкая
Публично-правовое образование	Национализация, реквизиция, конфискация (мера ответственности, а не средство УГМН)	Гособоронзаказ, система управления и государственным и муниципальным имуществом	Государственные (муниципальные) закупки, концессионные соглашения	Возвращение государственного имущества (активов) из-за рубежа, «государственно-государственное партнерство»	«Самообеспечение» (способ, а не средство УГМН)
Публично-правовое образование и частный субъект (совместно)			Приватизация	«Квазигосударственные» («корпоративные») закупки, ГЧП (соглашения о ГЧП, СПИК, др.), «квазигосударственно-квазигосударственное партнерство»	Соглашения о разделе продукции
Частный субъект					Пожертвования (в том числе краудфандинг)

Примечание: курсивом обозначены смежные со средствами УГМН институты либо институты, отнесение которых к числу средств УГМН является дискуссионным.

Исходя из положений действующего законодательства, можно выделить следующие средства удовлетворения государственных (муниципальных) нужд:

- национализация, реквизиция (в том числе изъятие земельных участков для государственных нужд);
- государственные (муниципальные) закупки (в том числе государственный оборонный заказ), «квазигосударственные» («корпоративные») закупки;
- государственно-частное партнерство, в том числе соглашения о ГЧП, концессионные соглашения, специальные инвестиционные контракты (СПИК), соглашения о разделе продукции и др.;
- иные средства УГМН: возвращение государственного (муниципального) имущества (активов) из-за рубежа, пожертвования (в том числе краудфандинг) и др.

Удовлетворение государственных (муниципальных) нужд может осуществляться как *только публично-правовым образованием*, так и *только частным субъектом*. Возможно также *совместное участие публично-правового образования и частного субъекта* в процессе УГМН. Во всех описанных трех случаях используются различные средства УГМН:

1) публично-правовые образования удовлетворяют государственные (муниципальные) нужды посредством использования институтов национализации, реквизиции, государственных закупок и др.;

2) частные субъекты удовлетворяют государственные (муниципальные) нужды посредством институтов пожертвования (в том числе краудфандинга) и др.;

3) публично-правовые образования и частные субъекты совместно удовлетворяют государственные (муниципальные) нужды посредством институтов «квазигосударственных» («корпоративных») закупок, государственно-частного партнерства (в том числе концессионных соглашений, специальных инвестиционных контрактов) и др.

Систему средств УГМН можно представить в виде таблицы, в которой указанные средства размещены в зависимости от субъекта их применения (они же, в свою очередь, расположены в зависимости от их «уровня публичности») и степени императивности правового режима²⁶ применяемого средства (см. таблицу).

Под степенью императивности правового режима мы понимаем уровень преобладания императивных норм права в регулировании рассматриваемых отношений. Чем больше императивных норм права регулирует применяемое средство УГМН,

²⁶ «Правовой режим — это особый порядок правового регулирования, выражающийся в определенном сочетании юридических средств и создающий желаемое социальное состояние и конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права» (Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1996. № 1 (212). С. 17–18).

Слово «режим» (от лат. *regimen* — управление, руководство) обозначает совокупность средств, мероприятий, норм для достижения какой-либо цели (см.: Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1998. № 3 (222). С. 146).

тем более императивным является его правовой режим. Императивность в праве и различия между нормами права разной степени императивности исследованы учеными-теоретиками²⁷.

Национализация²⁸ — это средство УГМН²⁹ с максимально высокой степенью императивности правового режима. В соответствии с абз. 3 п. 2 ст. 235 Гражданского кодекса РФ под национализацией понимается обращение в государственную собственность имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц. Национализация производится на основании закона с возмещением стоимости этого имущества и других убытков в порядке, установленном ст. 306 ГК РФ.

Национализация предполагает применение правового режима с максимальной степенью императивности, что объясняется ее сутью — обращением частной собственности в государственную (муниципальную). Как отмечает Ю.А. Дорофеева,

²⁷ «Императивность в праве — это имманентный признак (свойство) права и правовых норм, выраженный в строго повелительно-побудительном характере регулятивно-охранительного воздействия на поведение участников правоотношений, с целью направления субъекта к действию поступать только должным образом в определенных нормативных границах согласно законодательно-правовой модели либо воздержаться от совершения действий, обеспеченный силой государственного принуждения, а также угрозой применения санкций в случае нарушения нормативного предписания» (Дудина А.Н. Императивные нормы права (теоретико-правовой анализ): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 11).

Автор отмечает, что «каждая норма права, независимо от ее видовой принадлежности, включая и диспозитивные правовые нормы, обладает определенной степенью императивности (свойством императивности), которая постоянно наличествует в норме права (обязательность статичного характера) и придает ей необходимый повелительный характер, распространяющий свою властную силу на общественные отношения» (Дудина А.Н. Императивные нормы права (теоретико-правовой анализ): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 11).

О правовых «нормах слабой, средней и высокой императивности», в частности, пишет профессор Г.В. Мальцев (см.: Мальцев Г.В. Социальные основания права. М., 2011. С. 582 и др.).

²⁸ Отметим, что в литературе наряду с понятием «национализация» также используют понятия «деприватизация» и «реприватизация» (см., например: Рожков Е.В. Институциональная теория и изменение прав собственности в России (на примере национализации, деприватизации и реприватизации) // Актуальные проблемы экономики и менеджмента. 2019. № 4 (24). С. 119 и др.). Е.В. Рожков, в частности, считает, что в России «сегодня в основном при изменении права собственности в отношении крупных и средних частных предприятий происходит “бархатная реприватизация”, которая завершается перепродажей предприятия стратегическому инвестору» (Рожков Е.В. Институциональная теория и изменение прав собственности в России (на примере национализации, деприватизации и реприватизации) // Актуальные проблемы экономики и менеджмента. 2019. № 4 (24). С. 120).

²⁹ Некоторые авторы национализацию относят к «способам государственного регулирования экономики» (см.: Дорофеева Ю.А. Национализация: вопросы международного частного права: дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2000. С. 191).

национализация — это «чрезвычайная, исключительная мера, применимая только в случаях, когда удовлетворение общественной потребности общегосударственной значимости другим способом невозможно»³⁰.

Такая же (максимальная) степень императивности правового режима имеется у реквизиции. Под **реквизицией** понимается изъятие у собственника имущества в интересах общества в случаях стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и при иных обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер, по решению государственных органов в порядке и на условиях, установленных законом, с выплатой собственнику стоимости имущества (п. 1 ст. 242 ГК РФ).

Различия между реквизицией и национализацией, как отмечает В.В. Груздев, заключаются в следующем: 1) реквизиция диктуется чрезвычайными обстоятельствами, строго индивидуальна, перечень изымаемого имущества заблаговременно предусмотреть нельзя; национализации подлежит заранее определенное в отдельном законе имущество; 2) реквизиция производится в той области общественной жизни, которая определяется сложившимися чрезвычайными обстоятельствами конкретного случая; сфера применения национализации — предварительно обозначенные в законе отрасли народного хозяйства; 3) предметом реквизиции являются вещи и исключительные права на изобретение, полезную модель, промышленный образец; национализации подвергаются только вещи (в состав национализируемого предприятия как имущественного комплекса могут входить исключительные права); 4) юридические последствия реквизиции — это прекращение без перехода к другому субъекту права собственности или временное ограничение права собственности, исключительных прав; национализация направлена на возникновение правоотношения собственности, ее результатом выступает переход к государству права собственности на изъятую вещь³¹.

Стоит отметить, что конфискация (безвозмездное изъятие собственности по решению суда), являющаяся одним из оснований прекращения права собственности, как и реквизиция (ст. 235 ГК РФ), не может считаться средством УГМН, поскольку применяется «в виде санкции за совершение преступления или иного правонарушения» (п. 1 ст. 243 ГК РФ)³².

³⁰ Дорофеева Ю.А. Национализация: вопросы международного частного права: дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2000. С. 48.

³¹ Груздев В.В. Реквизиция и национализация как основания возникновения обязательств // Право и экономика. 2021. № 11. С. 30–36.

³² В литературе, однако, встречается точка зрения, согласно которой конфискация является «методом национализации» (см.: Рожков Е.В. Институциональная теория и изменение прав собственности в России (на примере национализации, депри-

Немного ниже (в сравнении с национализацией и реквизицией) степень императивности у правового режима **государственного оборонного заказа**. Как мы знаем, Закон о гособоронзаказе³³ является специальным по отношению к Закону о контрактной системе³⁴. В Законе о гособоронзаказе больше императивных норм в сравнении с общим Законом о контрактной системе, что проявляется, в частности, в наличии таких элементов, как головной исполнитель, кооперация головного исполнителя, опорный банк для оборонно-промышленного комплекса, сопровождаемая сделка, отдельный счет, военные представительства государственного заказчика и др.

Государственные (муниципальные) закупки и концессионные соглашения — близкие по содержанию и правовому режиму средства УГМН. Во многих странах мира они регулируются одним законом (например, в Италии в 2016 г. принят «Кодекс государственных контрактов», который помимо закупок регулирует также отношения, связанные с концессионными соглашениями и ГЧП³⁵; концессионные соглашения включены в предмет регулирования законодательства о закупках в Японии, Южной Корее, Малайзии, Вьетнаме³⁶, Испании³⁷, Северной Македонии³⁸ и других странах). Однако

ватизации и реприватизации) // Актуальные проблемы экономики и менеджмента. 2019. № 4 (24). С. 119.

³³ Федеральный закон от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7600 (далее — Закон о гособоронзаказе).

³⁴ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652 (далее — Закон о контрактной системе).

³⁵ См. подробнее: Luca Pardi. The New Italian Public Procurement and Concessions Code // European Procurement & Public Private Partnership Law Review. 2017. Vol. 12 (1). P. 57–59. См. также: Сергачева О.А. Правовое регулирование закупок национальными (государственными) компаниями в Италии // Публичные закупки в зарубежных странах: динамика правового регулирования: монография / отв. ред. О.А. Беляева, В.А. Вайпан, К.В. Кичик. М., 2017. С. 228–267.

³⁶ См. подробнее: Кичик К.В. Сравнительный анализ нормативного регулирования отношений в сфере публичных закупок в России, странах Восточной Азии (КНР, Республика Корея, Монголия, Япония) и некоторых других странах Азиатского региона (Вьетнам, Малайзия) // Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы VI Международной конференции (8 июня 2018 г., МГУ имени М.В. Ломоносова). М., 2018. С. 78–91.

³⁷ См.: Кирпичев А.Е. Публичные закупки в испанском законодательстве и юридической науке как вид договоров публичного сектора // Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы VI Международной конференции (8 июня 2018 г., МГУ имени М.В. Ломоносова). М., 2018. С. 73–77.

³⁸ См.: Манасиев И. Законодательство о публичных закупках Республики Македония // Публичные закупки в зарубежных странах: динамика правового регулирования: монография / отв. ред. О.А. Беляева, В.А. Вайпан, К.В. Кичик. М., 2017. С. 358–396.

в России осуществление государственных (муниципальных) закупок и реализация концессионных соглашений регулируются отдельными законами (более того, отдельным законом регулируется также проведение «корпоративных» закупок)³⁹. Нельзя не заметить, что в России законы о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд и о концессионных соглашениях были приняты в один день⁴⁰.

Степень императивности правовых режимов государственных (муниципальных) закупок и концессионных соглашений можно охарактеризовать средней. Эти средства УГМН во многом похожи: совместное участие публичного и частного субъектов, проведение конкурентных процедур для заключения договора, установленная законом повышенная ответственность контрагента публично-правового образования по своим обязательствам и др. С 1 января 2026 г. проведение открытого конкурса на право заключения концессионного соглашения осуществляется исключительно в электронной форме на электронной площадке, оператор которой включен в перечень операторов электронных площадок, утвержденный Правительством РФ в соответствии с Законом о контрактной системе (ч. 1.2 ст. 21 Закона о концессионных соглашениях).

Традиционно большое внимание законодателя и судебной системы сконцентрировано на совершенствовании законодательства о государственных (муниципальных) закупках: больше принимается законов и подзаконных актов; обзоры судебной практики сначала утверждаются по делам в сфере государственных (муниципальных) закупок и только после этого — по делам в сфере «корпоративных» закупок⁴¹. И это несмотря на то, что через систему «квазигосударственных» («кор-

³⁹ См. уже упомянутый Закон о контрактной системе; Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3126 (далее — Закон о концессионных соглашениях); Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4571.

⁴⁰ См.: Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (утратил силу с 01.01.2014) // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. 2). Ст. 3105; уже упомянутый Закон о концессионных соглашениях.

⁴¹ См.: Обзор судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.06.2017 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2017. № 12; Обзор судебной практики по вопросам, связанным с применением Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16.05.2018 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 2.

поративных») закупок расходуется в несколько раз больше бюджетных средств⁴².

Как мы знаем, в сфере публичных закупок в России сформирована единая информационная система (ЕИС в сфере закупок). В целом налажена весьма непростая (в том числе с технической точки зрения) инфраструктура, позволяющая достаточно эффективно осуществлять закупки (в подавляющем большинстве случаев электронные). Однако, несмотря на наличие «общей» ЕИС в сфере закупок, в которой размещается информация как о государственных (муниципальных), так и о «корпоративных» закупках, основное внимание законодателя и правоприменителя, повторимся, сосредоточено на первых.

Представляется очевидным своего рода дисбаланс между вниманием законодателя к отношениям, связанным с регулированием государственных (муниципальных) закупок, с одной стороны, и вниманием законодателя к отношениям, связанным с регулированием «квазигосударственных» («корпоративных») закупок, с другой стороны. Первым государство традиционно уделяет пристальное внимание, вторым же — «по остаточному принципу».

Указанный дисбаланс объясняется тем, что заказчиков, осуществляющих «квазигосударственные» («корпоративные») закупки, отечественный законодатель рассматривает в качестве *частных субъектов*⁴³ (видимо, в том числе в связи с соответствующим лоббированием со стороны этих хозяйствующих субъектов). Более мягкий подход законодателя к «корпоративным» заказчикам, очевидно, вызван меньшим «уровнем публичности» этих субъектов в сравнении с государственными (муниципальными) заказчиками⁴⁴.

⁴² В 2024 г., согласно данным Минфина России, объем закупок по Закону № 223-ФЗ достиг 35,3 трлн руб., а объем закупок по Закону о контрактной системе составил 11,98 трлн руб. (см.: Госкомпании протолкались к прилавку // Газета «Коммерсантъ». 02.06.2025 № 96/П. С. 1). Другими словами, через Закон № 223-ФЗ тратится примерно в три раза больше средств, чем через Закон о контрактной системе.

⁴³ Конечно, нельзя отрицать тот факт, что любое хозяйственное общество, даже со 100%-ным государственным участием, с юридической точки зрения является частным. Однако мы прекрасно понимаем, что де-факто, с экономической точки зрения, хозяйственное общество со 100%-ным государственным участием является «государственным юридическим лицом». Указанные юридические лица конечно же получают финансирование из бюджета. Некоторые из указанных юридических лиц предоставляют платные услуги населению, формируя тарифы на свою продукцию исходя из своих расходов. В связи с этим представляется вполне логичным желание законодателя урегулировать закупки таких юридических лиц, пусть формально и являющихся частными.

⁴⁴ Об «уровне публичности» хозяйствующих субъектов см.: Кичик К.В. «Уровень публичности» хозяйствующих субъектов как критерий их отнесения к числу заказчиков в публичных закупках / отв. ред. С.А. Карелина, П.Г. Лахно, И.С. Шиткина. М., 2019. С. 503–514.

Правовой режим «корпоративных» закупок обладает более низкой степенью императивности в сравнении с государственными (муниципальными) закупками. Это объясняется, в частности, высокой степенью хозяйственной самостоятельности «корпоративных» заказчиков, которые самостоятельно (в большинстве случаев) «придумывают» собственные правила закупок в своих «положениях о закупке» — внутренних правовых актах, регулирующих порядок проведения закупок (ч. 1 ст. 2 Закона № 223-ФЗ)⁴⁵. Такая же низкая степень императивности присуща правовым режимам некоторых правовых форм государственно-частного партнерства (**соглашения о ГЧП, специальные инвестиционные контракты**)⁴⁶.

Однако степень императивности **соглашений о разделе продукции (СРП)**, по нашему мнению, еще ниже⁴⁷.

Слабо урегулированным в России является процесс **возвращения государственного имущества (возврата государственных активов) из-за рубежа**, который также следует считать средством УГМН⁴⁸.

Одним из немногих средств УГМН (если не единственным), применяемым исключительно

⁴⁵ Л.В. Андреева указывает на необходимость применения разных методов при регулировании государственных (муниципальных) закупок и «корпоративных» закупок: в первом случае, по мнению автора, следует применять преимущественно императивный метод регулирования, во втором — диспозитивный (см.: Андреева Л.В. О кодексе публичных закупок: аргументы против его принятия // Предпринимательское право. 2023. № 1. С. 8–13).

⁴⁶ Британский профессор К. Бовис в этой связи отмечает: «При традиционных государственных закупках государство несет все или большую часть рисков. В рамках ГЧП основное преимущество заключается в том, что столько рисков, сколько необходимо, переносится на частного партнера, который также получает вознаграждение за свои инвестиции и риски» (см.: Christopher Bovis. Risk in Public Contracts — The Treatment and the Regulation // European Procurement & Public Private Partnership Law Review. 2019. Vol. 14. No. 1. P. 1–6).

⁴⁷ Анализ законодательства об СРП, свидетельствующий об очень низкой степени императивности правового режима СРП, см.: Быстров Г.Е. Законодательство о соглашениях о разделе продукции и государственный экологический контроль за его соблюдением // Правовое регулирование земельных отношений, природопользования и охраны окружающей среды в сельском хозяйстве в России, Украине, Белоруссии, Казахстане, других странах СНГ и государствах ЕС: состояние, проблемы, пути совершенствования: международный сборник научных трудов аграрных и юридических высших учебных заведений России, Украины, Белоруссии, Казахстана, других стран СНГ и государств ЕС / отв. ред. Г.Е. Быстров. М.: МСХА, 2009. Т. 2. С. 17–28.

⁴⁸ Закона, который бы регулировал процесс возвращения государственных активов из-за рубежа, не существует. Этот пробел восполняют своими актами уполномоченные государственные органы (см., например, «Возвращение активов: практическое пошаговое руководство по международному сотрудничеству», разработано Генпрокуратурой России, Минюстом России, 2023 г. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/international-cooperation/pprva> (дата обращения: 10.07.2025).

частным субъектом, является **пожертвование**, в том числе **краудфандинг**. Под последним понимается «коллективное (от лат. *rallectivus* — сборный) сотрудничество лиц, добровольно направляющих средства (на возмездной или безвозмездной основе) для поддержания каких-либо проектов», «коллективное финансирование, осуществляемое с использованием информационных технологий»⁴⁹.

С определенной долей условности к средствам УГМН можно также отнести **приватизацию**. На первый взгляд отнесение приватизации к числу средств УГМН является спорным, поскольку под приватизацией государственного и муниципального имущества понимается возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в собственность физических и (или) юридических лиц (ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»⁵⁰). Однако мы понимаем, что приватизация, во-первых, осуществляется по общему правилу на возмездной основе (п. 2 ст. 2 указанного Закона), т. е. ведет к пополнению соответствующего бюджета (что соответствует общественным интересам), а во-вторых, отчуждение государственного или муниципального имущества в собственность большого количества граждан (например, в случае с жилыми помещениями) можно признать удовлетворением нужд общества, общественных нужд.

К средствам УГМН можно отнести также в целом разрабатываемую в России **систему управления государственным и муниципальным имуществом**, которая предполагает расширение компетенции органов исполнительной власти (на федеральном, региональном и муниципальном уровнях), осуществляющих права собственника; создание Единого федерального государственного реестра имущества, принадлежащего Российской Федерации, субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям на праве собственности или на ином праве; создание Единой государственной информационной системы управления, учета, хранения и контроля за использованием и распоряжением государственным и муниципальным имуществом (ЕГИС) и др.⁵¹

Вместе с этим сложно отрицать то обстоятельство, что в понятие «управление государственным

и муниципальным имуществом» (в широком смысле слова) можно включить все или почти все указанные нами средства УГМН, на что обращают внимание как отечественные⁵², так и зарубежные специалисты⁵³.

В специальной литературе можно встретить и иные средства УГМН, которые не урегулированы (или почти не урегулированы) законодательством, например, «**государственно-государственное партнерство**» (ГГП)⁵⁴. При этом если мы выделяем такое средство УГМН, как «государственно-государственное партнерство», предполагающее совместное удовлетворение государственных нужд государственными субъектами (например, государственными органами или государственными предприятиями), то следует выделить также и «**квазигосударственно-квазигосударственное партнерство**» (ККП). Звучит это понятие, мягко говоря, непривычно, но мы понимаем, о чем идет речь — о совместном удовлетворении государственных нужд квазигосударственными субъектами, т. е. компаниями с государственным участием в своих уставных капиталах. Указанная терминология может быть применима именно в России, поскольку в России существуют, с одной стороны, государственные (муниципальные) закупки, а с другой — «квазигосударственные» («корпоративные»)⁵⁵. Стоит, однако, заметить, что поскольку ККП предполагает совместное участие государства и частного партнера в юридических лицах, удовлетворяющих государственные нужды, указанное партнерство в широком смысле слова следует признать государственно-частным (ГЧП).

⁵² См.: Винницкий А.В., Соловьев М.С. Публичные закупки и государственно-частное партнерство как способы удовлетворения публичных нужд: проблемы конкуренции // Российский юридический журнал. 2021. № 6. С. 109.

⁵³ В частности, польский ученый М. Гузинский в коллективном труде «Административное экономическое право» так характеризует польский закон о государственных закупках: «Характер Закона о государственных закупках также проявляется в том, что субъекты, осуществляющие государственные закупки, обычно используют государственные средства, и их расходование через совершенные закупки является *управлением публичным имуществом*». См.: Borkowski A., Chelmoński A., Guziński M., Kiczka K., Kieres L., Kocowski T. Administracyjne prawo gospodarcze. Wrocław, 2003. P. 269 (цит. по: Henryk Nowicki. Public-Law Nature of Public Procurement Law // Studia Iuridica Lublinensia. 2022. Vol. 31. No. 4. P. 214–215).

⁵⁴ Как мы отмечали ранее, этот термин предлагает профессор Ф.Ю. Зеккер в качестве обозначения одной из форм «самообеспечения».

⁵⁵ Разделение публичных закупок на государственные (муниципальные) и «квазигосударственные» существует также в Бразилии (см. подробнее: Кичик К.В. Правовое регулирование публичных закупок в России и Бразилии: виды закупок, обеспечение общественного интереса, способы закупок, ценовые пороги // Закупки и право. 2025. № 1. С. 11–17). В большинстве же стран мира разделения публичных закупок на два указанных вида не существует (они вместе называются «публичными закупками», или «государственными закупками»).

⁴⁹ Табов А.В., Хаванова И.А. Краудфандинг: законодательное оформление web-модели финансирования в контексте правовой доктрины и зарубежного опыта // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2020. № 1. С. 28–44 (СПС «КонсультантПлюс»).

⁵⁰ СЗ РФ. 2002. № 4. Ст. 251.

⁵¹ См. подробнее: Губин Е.П., Белицкая А.В., Емелькина И.А. и др. Проблемы совершенствования правового регулирования отношений в сфере управления и использования государственного и муниципального имущества // Пермский юридический альманах. 2020. № 3. С. 71–87.

Отдельно стоит отметить, что **определение способа УГМН, как правило, влечет за собой также определение средства УГМН** (или отсутствие возможности определения средства УГМН — в случае выбора «самообеспечения» в качестве способа УГМН, о чем мы уже писали выше). Способы и средства УГМН неразрывно связаны друг с другом. Так, например, при применении «договорного» способа УГМН возможно использование таких средств УГМН, как концессионные соглашения, специальные инвестиционные контракты и др., а при применении «внедоговорного» способа УГМН — национализации, возвращения государственного имущества (активов) и др.

При применении «возмездного» способа УГМН (т. е. способа УГМН, предполагающего получение субъектом, выступающим второй стороной отношений с публично-правовым образованием, платы или иного встречного предоставления, см. ст. 423 ГК РФ) возможно использование таких средств УГМН, как государственные (муниципальные) закупки⁵⁶, соглашения о разделе продукции, национализация и др., а при применении «безвозмездного» способа УГМН — пожертвования (в том числе краудфандинг) и др.

При применении «принудительного» способа УГМН (т. е. способа УГМН, предполагающего принуждение субъекта, выступающего второй стороной отношений с публично-правовым образованием, к участию в соответствующих правоотношениях) возможно использование таких средств УГМН, как национализация, реквизиция, гособоронзаказ (при определенных условиях) и др., а при применении «добровольного» способа УГМН — закупки, различные формы ГЧП и др.

Стоит отметить, что степень императивности правового режима средства УГМН прямо зависит от «уровня публичности» применяющего его субъекта: чем выше «уровень публичности» субъекта, тем выше и уровень императивности правового режима средства УГМН.

Несмотря на имеющийся дисбаланс в регулировании различных средств УГМН, в российском законодательстве прямо не установлен **приоритет одних средств удовлетворения государственных (муниципальных) нужд перед другими**⁵⁷. В то

же время сложно отрицать, что контрактная система в сфере закупок находится в центре общей системы средств УГМН. В этой связи представляет интерес мнение А.В. Винницкого и М.С. Соловьева, которые отмечают, что **основным (универсальным) механизмом УГМН является осуществление публичных закупок в соответствии с Законом о контрактной системе**⁵⁸. Указанная точка зрения представляется верной с одной лишь оговоркой: основным средством УГМН следует считать не только государственные и муниципальные закупки, но также «квазигосударственные» («корпоративные») закупки (осуществляемые в соответствии с Законом № 223-ФЗ) и иные публичные закупки, осуществляемые субъектами с высоким «уровнем публичности» (как мы знаем, существуют такие субъекты, которые удивительным образом «избежали» попадания в число заказчиков по Закону о контрактной системе и Закону № 223-ФЗ: фонды, автономные некоммерческие организации и некоторые другие). Другими словами, *в контрактную систему должны быть включены не только государственные и муниципальные закупки, но также «квазигосударственные» («корпоративные») закупки и иные публичные закупки, осуществляемые (как правило, за счет бюджетных средств) субъектами с высоким «уровнем публичности».* Только в этом случае мы сможем говорить о формировании полноценной контрактной системы в сфере закупок, направленной на эффективное УГМН, на эффективное расходование средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Итак, мы определились с системой средств УГМН, «центральным звеном» в которой является система государственных (муниципальных) закупок. Постараемся же теперь оценить эффективность законодательства, направленного на удовлетворение государственных (муниципальных) нужд.

Как отмечает Ю.А. Тихомиров, к основным слагаемым эффективности законодательства традиционно относятся «правовое качество» самого законодательства, результативность правоприменительной деятельности, прежде всего со стороны

⁵⁶ Хотя проведение указанных закупок не исключает возможности заключения государственных (муниципальных) контрактов по цене ноль рублей ноль копеек. См. подробнее: Кичик К.В. Возмездность и безвозмездность государственного (муниципального) контракта // Предпринимательское право России: взгляд в будущее: научная школа предпринимательского права МГУ: монография / отв. ред. Е.П. Губин, Ю.С. Харитонова. М., 2024. С. 293–320.

⁵⁷ На указанное обстоятельство, в частности, обращают внимание А.В. Винницкий и М.С. Соловьев (см.: Винницкий А.В., Соловьев М.С. Публичные закупки и государственно-частное партнерство как способы удовлетворения публичных нужд: проблемы конкуренции // Российский юридический журнал. 2021. № 6. С. 103).

⁵⁸ Винницкий А.В., Соловьев М.С. Публичные закупки и государственно-частное партнерство как способы удовлетворения публичных нужд: проблемы конкуренции // Российский юридический журнал. 2021. № 6. С. 140. Указанные авторы отмечают, что в сравнении с публичными закупками все остальные средства УГМН «1) либо еще недостаточно развиты и сфера их применения ограничена (концессии, соглашения о государственно-частном партнерстве); 2) либо могут быть использованы в исключительных случаях как ущемляющие права граждан (экспроприация); 3) либо признаются противоречащими правилам недопущения ограничения конкуренции (предоставление субсидий унитарным предприятиям для поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг в целях удовлетворения государственных и муниципальных нужд)» (Там же. С. 144).

органов публичного управления, а также уровень правосознания (желание и способность действовать строго в соответствии с нормами права) как самого правоприменителя, так и «потребителей норм права», т. е. населения в целом, всей системы хозяйствующих субъектов и пр.⁵⁹

Указанные выше «слагаемые» эффективности законодательства могут служить ориентирами, на основании которых мы можем оценивать эту эффективность.

Законодательство об УГМН является неоднородным, в связи с чем сложно оценить его «правовое качество» в целом. Если же рассматривать его «по частям», то получается следующая «картина»: законодательство о государственных (муниципальных) закупках является весьма развитым, а законодательство о других средствах УГМН — менее развитым (степень развитости зависит от средства УГМН, но в любом случае оно будет ниже степени развитости законодательства о госзакупках). Аналогичную оценку мы можем дать законодательству о госзакупках, с одной стороны, и законодательству о других средствах УГМН, с другой стороны, при их сопоставлении при помощи таких «элементов» эффективности, как *результативность правоприменительной деятельности* и *уровень правосознания* правоприменителя и «потребителей норм права».

Самое активное внимание правоприменителя традиционно касается сферы государственных (муниципальных) закупок, что мы уже отмечали выше. Федеральная антимонопольная служба (в лице своих территориальных управлений и центрального аппарата) и суды различных уровней судебной системы России сформировали обширную правоприменительную практику в этой сфере.

За два десятилетия «потребители норм права» уже «привыкли» к жестким требованиям законодательства о госзакупках, которые в настоящее время воспринимаются вполне нормально. Другие же средства УГМН не прошли такого пути развития, как законодательство о госзакупках, что связано со своего рода второстепенностью или очевидной исключительностью указанных средств УГМН.

Обозначенные нами средства УГМН образуют *систему средств УГМН*. Центральным звеном этой системы является другая система — контрактная система в сфере закупок (система внутри системы). Можно сказать, что система государственных (муниципальных) закупок России — контрактная система — это ядро (центральное звено) системы средств УГМН, а все остальные средства УГМН — ее второстепенные элементы. Законодательство о закупках, пожалуй, следует считать наиболее эффективным в сравнении с законодательством о других средствах УГМН. Косвенным подтверждением

этого является желание законодателя перенести положительный опыт регулирования отношений в сфере закупок на иные сферы, связанные с УГМН (например, на отношения по управлению государственным и муниципальным имуществом⁶⁰, по продаже государственного и муниципального имущества⁶¹).

Необходимость развития правового обеспечения всей системы средств УГМН не вызывает вопросов. И эту работу, по нашему мнению, целесообразно строить на положительном опыте развития законодательства о контрактной системе в сфере закупок. Ядро системы средств УГМН — законодательство о государственных (муниципальных) закупках — должно явиться ориентиром (все же пока вряд ли образцом) для законодательства об иных средствах УГМН. Это ядро может в принципе стать фундаментом *общего законодательства о системе средств УГМН*, формирование которого представляется вполне реальным.

Как мы знаем, эффективность осуществления закупок провозглашена в качестве одного из принципов в Законе о контрактной системе (ст. 1, 6, 12 Закона). Эффективность — это один из ключевых принципов законодательства о закупках всех стран мира. В России с 2014 г. в целях достижения заложенных в законодательстве о государственных (муниципальных) закупках принципов сформирована *контрактная система*, направленная на *эффективное* УГМН.

При применении же остальных средств УГМН системы нет ни де-юре, ни де-факто. А раз нет системы при использовании этих средств, сложно говорить об эффективности УГМН в целом.

Е.М. Бухвальд и А.Р. Бахтизин в качестве одного из элементов, необходимых для определения степени эффективности законодательства, указывают «полноту охвата того или иного объекта регулирования»⁶². Этой «полноты охвата», по нашему мнению, не хватает законодательству об УГМН.

Задача законодателя, по нашему мнению, заключается в *создании общей системы средств удовлетворения государственных (муниципаль-*

⁶⁰ Например, идея создания Единой государственной информационной системы управления, учета, хранения и контроля за использованием и распоряжением государственным и муниципальным имуществом (ЕГИС) основана на положительном опыте создания Единой информационной системы в сфере закупок (ЕИС в сфере закупок). См.: Губин Е.П., Белицкая А.В., Емелькина И.А. и др. Проблемы совершенствования правового регулирования отношений в сфере управления и использования государственного и муниципального имущества // Пермский юридический альманах. 2020. № 3. С. 71–87.

⁶¹ См., например: Казначейству не отдадут госимущество // Коммерсантъ. 26.03.2024. № 52. С. 2.

⁶² Бухвальд Е.М., Бахтизин А.Р. Эффективность законодательства — сущность и методология измерения // Эффективность законодательства: вопросы теории и практика. М., 2016. С. 27.

⁵⁹ Тихомиров Ю.А. Право: как оценить его действие // Эффективность законодательства: вопросы теории и практика. М., 2016. С. 18.

ных) нужд по аналогии с контрактной системой в сфере закупок⁶³ и соответствующей ей правовой базы (общего законодательства о системе средств УГМН). И после образования этой системы (общей системы средств УГМН) и ее правовой базы мы сможем говорить не только о повышении эффективности законодательства об УГМН, но и в целом о повышении эффективности удовлетворения государственных и муниципальных нужд.

Список литературы

1. Бухвальд Е.М., Бахтизин А.Р. Эффективность законодательства — сущность и методология измерения // Эффективность законодательства: вопросы теории и практика. Москва, 2016. С. 23–36.
2. Винницкий А.В., Соловьев М.С. Публичные закупки и государственно-частное партнерство как способы удовлетворения публичных нужд: проблемы конкуренции // Российский юридический журнал. 2021. № 6. С. 140–156.
3. Винницкий А.В., Соловьев М.С. Публичные закупки и изъятие имущества как способы удовлетворения публичных нужд: проблемы конкуренции // Российский юридический журнал. 2022. № 6. С. 102–116.
4. Габов А.В., Хаванова И.А. Краудфандинг: законодательное оформление web-модели финансирования в контексте правовой доктрины и зарубежного опыта // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2020. № 1. С. 28–44.
5. Груздев В.В. Реквизиция и национализация как основания возникновения обязательств // Право и экономика. 2021. № 11. С. 30–36.
6. Губин Е.П., Белицкая А.В., Емелькина И.А. и др. Проблемы совершенствования правового регулирования отношений в сфере управления и использования государственного и муниципального имущества // Пермский юридический альманах. 2020. № 3. С. 71–87.
7. Кавелин К.Д. Заметка о казенных подрядах и поставках // Собрание сочинений К.Д. Кавелина. Санкт-Петербург, 1900. 1348 с.
8. Кикавец В.В. Публичный интерес в сфере закупок // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2020. Т. 24. № 4. С. 1039–1062.
9. Рожков Е.В. Институциональная теория и изменение прав собственности в России (на примере национализации, деприватизации и реприватизации) // Актуальные проблемы экономики и менеджмента. 2019. № 4 (24). С. 115–124.
10. Тихомиров Ю.А. Право: как оценить его действие // Эффективность законодательства: вопросы теории и практика. М., 2016. С. 17–23.
11. Carol Cravero. Rethinking the Role of Civil Society in Public Procurement // European Procurement & Public Private Partnership Law Review. 2019. Vol. 14. No. 1. P. 30–42.
12. Christopher Bovis. Risk in Public Contracts — The Treatment and the Regulation // European Procurement &

Public Private Partnership Law Review. 2019. Vol. 14. No. 1. P. 1–6.

13. Franz Jürgen Säcker. Public contracts between entities within the public sector // Public procurement law around the world. Collection of articles. Moscow, 2019. P. 273–289.

14. Henryk Nowicki. Public-Law Nature of Public Procurement Law // Studia Iuridica Lublinensia. 2022. Vol. 31. No. 4. P. 205–220.

15. Luca Pardi. The New Italian Public Procurement and Concessions Code // European Procurement & Public Private Partnership Law Review. 2017. Vol. 12 (1). P. 57–59.

References

1. Buchwald E.M., Bakhtizin A.R. The Effectiveness of Legislation: The Essence and Methodology of Measurement // The Effectiveness of Legislation: Issues of Theory and Practice. Moscow, 2016. P. 23–36.
2. Vinnitsky A.V., Solovyov M.S. Public Procurement and Public-Private Partnership as Methods of Meeting Public Needs: Problems of Competition // Russian Law Journal. 2021. No. 6. P. 140–156.
3. Vinnitsky A.V., Solovyov M.S. Public Procurement and Expropriation of Property as Methods of Meeting Public Needs: Problems of Competition // Russian Law Journal. 2022. No. 6. P. 102–116.
4. Gabov A.V., Khvanova I.A. Crowdfunding: Legislative Framework for the Web-Based Funding Model in the Context of Legal Doctrine and Foreign Experience // Bulletin of Perm University. Legal Sciences. 2020. No. 1. P. 28–44.
5. Gruzdev V.V. Requisition and Nationalization as the Basis for the Emergence of Obligations // Law and Economics. 2021. No. 11. P. 30–36.
6. Gubin E.P., Belitskaya A.V., Emelkina I.A. et al. Problems of Improving the Legal Regulation of Relations in the Sphere of Management and Use of State and Municipal Property // Perm Legal Almanac. 2020. No. 3. P. 71–87.
7. Kavelin K.D. A Note on Government Contracts and Supplies // Collected Works of K.D. Kavelin. St. Petersburg, 1900. 1348 p.
8. Kikavets V.V. Public Interest in the Field of Procurement // Bulletin of the Peoples' Friendship University of Russia. Series: Legal Sciences. 2020. Vol. 24. No. 4. P. 1039–1062.
9. Rozhkov E.V. Institutional Theory and Changes in Property Rights in Russia (on the Example of Nationalization, Deprivatization, and Reprivatization) // Actual Problems of Economics and Management. 2019 No. 4 (24). P. 115–124.
10. Tikhomirov Yu.A. Law: How to Assess Its Effectiveness // The Effectiveness of Legislation: Theory and Practice. Moscow, 2016. P. 17–23.
11. Carol Cravero. Rethinking the Role of Civil Society in Public Procurement // European Procurement & Public Private Partnership Law Review. 2019. Vol. 14. No. 1. P. 30–42.
12. Christopher Bovis. Risk in Public Contracts — The Treatment and the Regulation // European Procurement & Public Private Partnership Law Review. 2019. Vol. 14. No. 1. P. 1–6.
13. Franz Jürgen Säcker. Public contracts between entities within the public sector // Public procurement law around the world. Collection of articles. Moscow, 2019. P. 273–289.
14. Henryk Nowicki. Public-Law Nature of Public Procurement Law // Studia Iuridica Lublinensia. 2022. Vol. 31. No. 4. P. 205–220.
15. Luca Pardi. The New Italian Public Procurement and Concessions Code // European Procurement & Public Private Partnership Law Review. 2017. Vol. 12 (1). P. 57–59.

⁶³ Идея разработки концепции развития законодательства об удовлетворении государственных нужд была предложена нами несколько лет назад (см.: Кичик К.В. Для государственных нужд. Система закупок должна включать плюсы капитализма и плановой модели хозяйствования: интервью // Бюллетень оперативной информации «Московские торги». 2020. № 1. С. 45).