

Информация для цитирования:

Зарубин А. С. Приемы и методы гражданско-правового исследования законодательства о контрактной системе // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. Вып. 37. С. 312–322. DOI: 10.17072/1995-4190-2017-37-312-322.

Zarubin A. S. Priemy i metody grazhdansko-pravovogo issledovaniya zakonodatel'stva o kontraktной sisteme [Techniques and Methods of Civil Law Research on the Contract System Legislation]. Vestnik Permskogo Universiteta. Juridicheskie Nauki – Perm University Herald. Juridical Sciences. 2017. Issue 37. Pp. 312–322. (In Russ.). DOI: 10.17072/1995-4190-2017-37-312-322.

УДК 347.441.832

DOI: 10.17072/1995-4190-2017-37-312-322

ПРИЕМЫ И МЕТОДЫ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ

А. С. Зарубин

Кандидат юридических наук, заместитель министра, начальник управления правового обеспечения Министерства по регулированию контрактной системы в сфере закупок Пермского края 614000, Россия, г. Пермь, ул. Петропавловская, 56
ORCID: 0000-0002-9089-5711
ResearcherID: A-6886-2017
 e-mail: lexx_pgu@mail.ru

Введение: проблема совместимости разноотраслевых норм, составляющих содержание комплексного законодательства о контрактной системе, фактически не исследуется в доктрине. Внимание ученых, за редким исключением, сосредоточено на анализе и критике отдельных гражданско-правовых аспектов. Значительный объем составляют труды, в которых содержится комментарий ранее действующего и нового законодательства о контрактах, но без внимания остаются концептуальные вопросы. **Цель:** обосновать необходимость комплексного подхода в регулировании контрактных отношений; проанализировать соотношение специального и общего законодательства о заключении и исполнении. **Методы:** использован системный метод познания, методы комплексного и междисциплинарного анализа, метод сравнительного правоведения. **Результаты:** законодательство о контрактной системе является комплексным, что предполагает два подхода, связанных с дифференциацией и интеграцией всех видов имеющегося правового знания о контрактной системе. Отсутствует строгая концепция развития законодательства о контрактной системе, что актуализирует проблемы сохранения системности правового регулирования, исключения излишней детализации и дублирования норм специальных законов в ГК РФ. Особую значимость приобретают междисциплинарные исследования: для познания гражданско-правовых аспектов контрактной системы явно недостаточно ограничиться одним лишь формально-логическим анализом действующих правовых норм. Наличие финансово-бюджетной составляющей правового регулирования контрактной системы говорит о важности и следования соотношения гражданско-правового, бюджетного и специального законодательства с точки зрения эффективности правового регулирования отношений по государственным закупкам товаров, работ, услуг. Ориентиры на присоединение к соглашению Всемирной торговой организации по правительственным закупкам обязывают к последовательному и простому регулированию в этой сфере.

Ключевые слова: контрактная система; общественные нужды; публичные инвестиции; государственные (муниципальные) закупки; контракт для государственных нужд; договор

**Information for citation:**

Zarubin A. S. Priemy i metody grazhdansko-pravovogo issledovaniya zakonodatel'stva o kontraktной sisteme [Techniques and Methods of Civil Law Research on the Contract System Legislation]. Vestnik Permskogo Universiteta. Juridicheskie Nauki – Perm University Herald. Juridical Sciences. 2017. Issue 37. Pp. 312–322. (In Russ.). DOI: 10.17072/1995-4190-2017-37-312-322.

UDC 347.441.832

DOI: 10.17072/1995-4190-2017-37-312-322

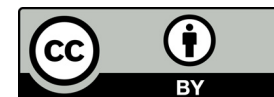
TECHNIQUES AND METHODS OF CIVIL LAW RESEARCH ON THE CONTRACT SYSTEM LEGISLATION

A. S. Zarubin

Ministry of Regulation of the Contract System in the Procurement Sphere of the Perm Region
 56, Petropavlovskaya st., Perm, 614000, Russia
ORCID: 0000-0002-9089-5711
ResearcherID: A-6886-2017
 e-mail: lexx_pgu@mail.ru

Introduction: the problem of compatibility of the multibranch norms contained in the complex contract system legislation is actually not researched in the doctrine. With few exceptions, scientists' attention is focused on the analysis and criticizing of the separate civil legal aspects. A significant number of works are based on commenting the old and new contract legislation, with the conceptual issues being left unaddressed. **Purpose:** to justify the necessity for the complex approach to the contract relations regulation; to analyze the correlation between the special and general legislation on contract conclusion and performance. **Methods:** the system method of cognition, as well as the methods of complex and interdisciplinary analysis and the method of comparative legal study were used. **Results:** the contract system legislation is complex, thus providing for two approaches associated with the differentiation and integration of all the types of the existing legal knowledge about the contract system. The absence of a strong concept of the contract system legislation results in failure to provide the consistency of legal regulation and in excessive detailing and duplication of the rules of special laws in the Civil Code of the Russian Federation. The interdisciplinary researches are of special importance, as for understanding the civil legal aspects of the contract system it is apparently not enough to only use formal-logic analysis of the existing legal norms. The financial budget aspect present within the contract system legal regulation makes it essential to research the correlation between the civil, budget and special legislation in terms of the efficiency of regulating the government purchases of goods, works and services. The orientation towards acceding to the World Trade Organization Agreement on Government Procurement demands successive and simple regulation in this sphere.

Keywords: contract system; public needs; public investments; government (municipal) purchases; contract for government needs; contract



TECHNIQUES AND METHODS OF CIVIL LAW RESEARCH ON THE CONTRACT SYSTEM LEGISLATION

A. S. Zarubin

Ministry of Regulation of the Contract System in the Procurement Sphere of the Perm Region
56, Petropavlovskaya st., Perm, 614000, Russia
ORCID: 0000-0002-9089-5711
ResearcherID: A-6886-2017
e-mail: lex_x_pgu@mail.ru

Introduction: the problem of compatibility of the multibranch norms contained in the complex contract system legislation is actually not researched in the doctrine. With few exceptions, scientists' attention is focused on the analysis and criticizing of the separate civil legal aspects. A significant number of works are based on commenting the old and new contract legislation, with the conceptual issues being left unaddressed. **Purpose:** to justify the necessity for the complex approach to the contract relations regulation; to analyze the correlation between the special and general legislation on contract conclusion and performance. **Methods:** the system method of cognition, as well as the methods of complex and interdisciplinary analysis and the method of comparative legal study were used. **Results:** the contract system legislation is complex, thus providing for two approaches associated with the differentiation and integration of all the types of the existing legal knowledge about the contract system. The absence of a strong concept of the contract system legislation results in failure to provide the consistency of legal regulation and in excessiv detailing and duplication of the rules of special laws in the Civil Code of the Russian Federation. The interdisciplinary researches are of special importance, as for understanding the civil legal aspects of the contract system it is apparently not enough to only use formal-logic analysis of the existing legal norms. The financial budget aspect present within the contract system legal regulation makes it essential to research the correlation between the civil, budget and special legislation in terms of the efficiency of regulating the government purchases of goods, works and services. The orientation towards acceding to the World Trade Organization Agreement on Government Procurement demands successive and simple regulation in this sphere.

Keywords: contract system; public needs; public investments;
government (municipal) purchases; contract for government needs; contract

Введение

В мировой практике признано, что контрактная система в единстве с бюджетной и налоговой системами является основой современных экономик [13]. В этом одна из причин повышенного внимания к недавно созданной российской контрактной системе, ее достижениям и недостаткам.

Признавая в целом, безусловно, эволюционный характер нового законодательства, все же отметим, что новый закон о контрактной системе – это в меньшей мере результат имеющейся научной доктрины в этой сфере. В большей степени он стал итогом практического обобщения эффективности норм Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»¹ и конечным результа-

¹ О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Федер. закон Рос. Федерации от 21 июля 2005 г.

том договоренностей и компромиссов двух органов исполнительной власти: Министерства экономического развития РФ и Федеральной антимонопольной службы России, назначенных впоследствии исполнителями этого закона на практике². Осмысление состоявшихся изменений на теоретическом уровне еще только предстоит, как и выбор актуальных направлений исследований, в которых нуждаются как практика правоприменения, так и законодатель.

Как справедливо отмечено в литературе, основной функцией государственного контракта является не характерное для гражданско-

№ 94-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 30, ч. 1, ст. 3105. (Утратил силу с 01.01.2014).

² Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: постановление Правительства Рос. Федерации от 26 авг. 2013 № 728 (ред. от 25.12.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 35, ст. 4514.

Information in Russian

ПРИЕМЫ И МЕТОДЫ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ

А. С. Зарубин

Кандидат юридических наук, заместитель министра, начальник управления правового обеспечения
Министерство по регулированию контрактной системы в сфере закупок Пермского края
614000, Россия, г. Пермь, ул. Петropавловская, 56
ORCID: 0000-0002-9089-5711
ResearcherID: A-6886-2017
e-mail: lex_x_pgu@mail.ru

Введение: проблема совместимости разноотраслевых норм, составляющих содержание комплексного законодательства о контрактной системе, фактически не исследуется в доктрине. Внимание ученых, за редким исключением, сосредоточено на анализе и критике отдельных гражданско-правовых аспектов. Значительный объем составляют труды, в которых содержится комментарий ранее действующего и нового законодательства о контрактах, но без внимания остаются концептуальные вопросы. **Цель:** обосновать необходимость комплексного подхода в регулировании контрактных отношений; проанализировать соотношение специального и общего законодательства о заключении и исполнении. **Методы:** использован системный метод познания, методы комплексного и междисциплинарного анализа, метод сравнительного правоведения. **Результаты:** законодательство о контрактной системе является комплексным, что предполагает два подхода, связанных с дифференциацией и интеграцией всех видов имеющегося правового знания о контрактной системе. Отсутствует строгая концепция развития законодательства о контрактной системе, что актуализирует проблемы сохранения системности правового регулирования, исключения излишней детализации и дублирования норм специальных законов в ГК РФ. Особую значимость приобретают междисциплинарные исследования: для познания гражданско-правовых аспектов контрактной системы явно недостаточно ограничиться одним лишь формально-логическим анализом действующих правовых норм. Наличие финансово-бюджетной составляющей правового регулирования контрактной системы говорит о важности и следования соотношения гражданско-правового, бюджетного и специального законодательства с точки зрения эффективности правового регулирования отношений по государственным закупкам товаров, работ, услуг. Ориентиром на присоединение к соглашению Всемирной торговой организации по правительственным закупкам обязывают к последовательному и простому регулированию в этой сфере.

Ключевые слова: контрактная система; общественные нужды; публичные инвестиции; государственные (муниципальные) закупки; контракт для государственных нужд; договор

Introduction

It is acknowledged in the world's practice that the contract system united with the budget and the tax systems is the basis of the modern economies [13]. This is one of the reasons for the special attention to the recently developed Russian contract system, its achievements and drawbacks.

Agreeing in general with the obvious evolutionary character of the new legislation, we nevertheless mention that the new law about the contract system is, to a lesser extent, the result of the existing scientific doctrine of this sphere. To a greater extent, it is the output of the practical generalization of the efficiency of the provisions of Federal Law

No. 94-FZ "On Placing Orders for Goods, Works, and Services for State and Municipal Needs" of July 21, 2005 and the final outcome of the agreements and compromises between the two executive power bodies, the Russian Federation Ministry of Economic Development and the Federal Antimonopoly Service of the Russian Federation, subsequently chosen as the executors of this law in practice. The thorough theoretical understanding of the incurred changes is yet to come, as well as the choice of the research areas needed for the law-enforcement practice and for the legislator.

As it is rightfully mentioned in literature, the main function of the government contract is not the

правового договора перемещение материальных благ, а организация согласованной деятельности различных субъектов, направленной на удовлетворение государственных нужд [3, с. 20; 23; 27; 30]. Принятие данного, на наш взгляд, справедливого утверждения, побуждает к изменению исследовательских направлений проблем контрактной системы. Сегодня они в избытке присутствуют на одних направлениях, например, в сравнительном анализе того «что было» и «что стало», при создании определений для таких понятий, как «контрактная система», «государственные закупки», «государственные нужды», в то время как на других наблюдается исследовательский пробел, например в части решения вопроса эффективности состоявшейся «включенности» норм о контрактах в объективно сложившуюся структуру разноотраслевых (административных, финансовых) правоотношений.

В основном по отношению к теории и практике контрактных отношений преобладает фрагментарность¹, которая ограничивается либо критикой норм Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе), либо комментированием его отдельных норм и институтов.

Комплексность законодательства о контрактной системе и ее последствия

Законодательство о контрактной системе несет на себе все признаки комплексности. Данное обстоятельство констатируется практически всеми его исследователями [19; 22]. Однако последствия такой констатации наступают не всякий раз.

Как отмечает В. Ф. Яковлев, законодатель часто принимает именно комплексные акты [17]. В этом же ключе рассуждения и Ю. А. Тихомирова: «...при организации нормальных законодательных процессов, рассчитанных на оптимальный эффект, эффективная деятельность законодательной власти проявляется в том числе и посредством обязательного комплексирования законодательства» [12]. Естественен вопрос о целях такой комплексности. Ведь для такого законодательства характерны комплексность предмета регулирования, сложность понятийного аппарата, проблемы унификации терминологических рядов, проблемы интеграции методов регулирования, высокого риска коллизионности отдельных норм. Нельзя не

¹ В области цивилистики на монографическом уровне есть лишь единичные работы, в которых рассматриваются концептуальные аспекты контрактной системы [11].

сказать о том, что взаимосвязь разноотраслевых общественных отношений влечет за собой необходимые изменения внутри самих взаимодействующих общественных отношений, придает им черты, какими они вне указанного взаимодействия не обладают.

Комплексные акты бывают разными. Абсолютное их большинство составляют акты, в которых основной массив норм имеет одноотраслевую принадлежность, однако с необходимым включением норм вне отраслевых. В других актах, каких меньшинство, присутствуют явные черты комплексности. К последним относится Закон о контрактной системе, принятие которого было связано с необходимостью создать юридический механизм, который бы смог непротиворечиво отразить регулирование всех взаимосвязанных стадий закупок, включая планирование, определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей), заключение контрактов, их исполнение, а также мониторинг закупок, аудит и контроль за соблюдением законодательства в сфере закупок. В итоге каждая из семи глав закона образовала отдельную (но не автономную) юридическую часть. В. П. Мозолин назвал подобные акты структурно-комплексными образованиями, указав при этом, что входящие в его состав правовые нормы частного и публичного права должны находиться в состоянии непрерывно функционирующей юридической совместимости при их использовании в комплексе [10].

Требование качества юридической совместимости связывает исследователя любого вида предконтрактных, контрактных, постконтрактных отношений правилами метода комплексного анализа, предписывающего изучать соответствующее правовое явление не изолированно, а во взаимосвязи с другими правовыми явлениями, как производными от него, так и породившими его. В сфере гражданского права использование данного метода обычно связано с выходом за собственно отраслевые рамки и одновременным использованием для решения конкретной задачи научных методов, применяемых другими науками. Метод комплексного анализа позволяет исследователю избежать категоричных и часто критичных суждений, направленных на отыскание дефектов или несовершенств в той или иной норме.

Значимым для целей корректного подхода к уже состоявшемуся законодательному решению является и метод системного анализа. Он базируется на рассмотрении конкретного явления в качестве системы – определенной формы организации, в которой составные части функционируют с определенной единой (общей)

material goods transfer typical of the civil contract, but the organization of the various actors' concerted activities aimed at satisfying the public needs [3, pp. 20; 23; 27; 30]. Agreeing with this reasonable, in our opinion, statement encourages to change the research areas of the contract system problems. Today, they are excessively presented in some areas, for example, in the comparative analysis of “before” and “now”, in developing definitions for such notions as “contract system”, “government purchases”, “governmental needs”, while other areas have research gaps, for example, in solving the issue of the efficiency of the contract norms “being included” into the objectively developed structure of multibranch (administrative, financial) legal relations.

Basically, the theory and practice of the contract relations are characterized by the fragmentarity¹, which is limited to either criticizing the provisions of Federal Law No. 44 “On the Contract System in the Sphere of Procurement of Goods, Works, Services for State and Municipal Needs” of April 5, 2013 (hereinafter referred to as the Contract System Law), or commenting its separate provisions and institutions.

Contract System Legislation Complexity and its Consequences

The contract system legislation bears all the signs of complexity. This circumstance is acknowledged by practically all of its researchers [19; 22]. However, it is not every time that the consequences of this acknowledgement ensue.

As V. F. Yakovlev notes, the legislator often adopts particularly complex acts [17]. Yu. A. Tikhomirov's line of reasoning is similar: “...when organizing the normal legislative processes aimed at the optimal effect, the efficient activity of the executive power is also manifested through the mandatory legislation complexation” [12]. The natural question is about the purposes of such complexity. Such legislation is characterized by the complexity of the regulation subject, the complicacy of the conceptual definitions, the problems with the terminological rows unification, the problems of the regulation methods integration, a high risk of the collision character of separate provisions.

¹ In civil science, there are only isolated monographic works covering the conceptual aspects of the contract system [11].

Let alone the fact that the connection between the multibranch public relations results in necessary changes inside the interacting public relations and generates features of theirs which they did not have before the mentioned interaction.

Complex acts are of different nature. The overwhelming majority of them are acts containing the basic array of provisions belonging to a particular branch, however also including some of the out-of-the-branch provisions. Other acts, which are in the minority, have clear features of complexity. The latter include the Contract System Law, which was adopted due to the necessity to create a juridical mechanism that could consistently reflect the regulation of all the interrelated phases of purchasing, including planning, defining suppliers (contractors, executors), contract making and performance, as well as the purchase monitoring, audit and control of the procurement legislation observation. As a result, each of the seven law's chapters forms a separate (but not autonomous) juridical part. V. P. Mozolin called such acts structural complex formations, having noted that the legal norms of private and public law included into their contents should stay in the condition of continuously functioning juridical compatibility when used as a whole [10].

The need for a good juridical compatibility binds a researcher of any pre-contract, contract and post-contract relations with the rules of the complex analysis method requiring studying the corresponding legal phenomenon not solely but in its interconnection with other legal phenomena both derived from it and preceding it. In the sphere of civil law, the use of this method is usually associated with overcoming the limits of the branch and solving the specific task through the simultaneous use of scientific methods employed by other sciences. The use of the complex analysis method allows a researcher to avoid categorical and often critical judgements aimed at finding defects or imperfections in some provisions.

The method of system analysis is also meaningful for the purposes of the correct approach to the already taken legislative decisions. It is based on considering the specific phenomenon as a system – the organization having 36a definite form where the components function with a shared

целью. С принятием обновленного законодательства о контрактной системе, несмотря на всю его множественность, отказом от прежнего «двухэтажного» законодательства¹, применение данного метода становится реально возможным.

Финансово-бюджетный аспект в правовом регулировании контрактной системы

Основополагающая идея обновленного контрактного законодательства заключается в уходе от управления государственными закупками и переходе к управлению бюджетными расходами. Этим объясняется необходимость коснуться бюджетной составляющей контрактной системы в гражданско-правовом исследовании. Современные достижения финансовой науки в части бюджетных нужд и расхода «общих» финансов – это необходимая отправная точка для обоснованного движения цивилистической разработки контрактных отношений, поскольку сама система отношений, связанных с удовлетворением общественных нужд, изначально зародилась именно в финансовой, а не в гражданско-правовой реальности.

¹ Отношения, связанные с непосредственным исполнением государственного контракта, регулировались отдельной группой федеральных законов: от 13 дек. 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 34, ст. 3540; от 2 дек. 1994 г. № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32, ст. 3303; от 29 дек. 1994 г. № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 1, ст. 3; от 27 дек. 1995 г. № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 1, ст. 3; а также гл. 30 «Поставка для государственных нужд» и гл. 37 «Подрядные работы для государственных нужд» ГК РФ. Над этой группой норм возвышались нормы другой группы: от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 30, ч. 1, ст. 3105; указ Президента Рос. Федерации от 8 апр. 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 15, ст. 1756; ст. 71–73 Бюджетного кодекса РФ; постановление Правительства Рос. Федерации от 26 сент. 1997 г. № 1222 «О продукции, закупаемой для государственных нужд без проведения торгов (конкурсов)» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 40, ст. 4591. Такое построение законодательства о закупках не позволяло увидеть стройной и последовательной системы норм о контрактах. Неизбежной оказывалась коллизионность норм, а отсутствие единой терминологии приводило к простой путанице. Не говоря уже о том, что само понимание государственного (муниципального) контракта в гражданском законодательстве и в специальных актах публичного права было различным.

Появление гражданско-правовых форм в регулировании сначала закупочных, а сейчас и контрактных отношений не снизило известной роли финансового права, что вполне понятно и объяснимо – ведь «именно финансовое право фиксирует ценностные результаты любых правоотношений в денежной форме...» [7, с. 39].

Финансовая составляющая образует фундамент специального законодательства о контрактной системе. В этом нет ничего удивительного, ведь финансовое право прямо и непосредственно связано с публично-правовыми формами финансовых отношений. Собственно, в этом и состоит причина того, что с точки зрения финансово-правовой науки контрактная система рассматривается в качестве финансового инструмента [9; 26].

Фактически все законодательство о контрактной системе испытывает влияние финансового права: от жесткого формализованного планирования, привязанного к прогнозу социально-экономического развития и процессу составления бюджета, до мониторинга и независимого аудита. Функционирующая сегодня национальная контрактная система ставит во главу угла оценку целесообразности планируемых закупок. Тем самым достигается бюджетная эффективность, реальный антикоррупционный эффект и, в конечном итоге, обеспечивается экономическая эффективность функционирования госсектора, повышение конкурентоспособности страны в целом. Принцип эффективности распределения бюджетных средств раскрыт в ст. 34 Бюджетного кодекса РФ и означает, что «при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности)».

Однако реальная значимость финансовой составляющей и ее удельный вес в нормах законодательства о контрактной системе, тем не менее, должны иметь свои пределы. У финансовых отношений нет прообразов в реальной экономической жизни, «поскольку такие отношения не существуют в природе человеческих потребностей» [14]. Финансово-правовые нормы специально конструируются государством, сначала в виде административного распоряжения, затем в форме соответствующих правовых отношений. В этом процессе должны быть и видение перспективы развития контрактных отношений, справедливость, разумность, обосно-

(common) purpose. The application of this method becomes practically possible with abandoning the previous “two-storied” legislation¹ and with adoption of the new contract system legislation in spite of all its multiplicity.

Financial and Budget Aspect in the Legal Regulation of the Contract System

The fundamental idea of the new contract legislation is stopping the management of the governmental purchase and shifting to managing the budget expenditures. This explains the necessity to review the budget component in civil law research. The modern achievements of the financial science with regard to the budget needs and spending “common” finances is a necessary starting point for the justified movement of the civil development of the contract relations, because the system of relations associated with satisfying the public needs originates from the financial reality but not from the civil law one.

¹ The relations concerning direct execution of the government contract were regulated by a separate group of federal laws: Federal Law No. 60-FZ “On Delivery of Goods for Federal State Needs” of December 13, 1994. *Collection of Laws of the Russian Federation*. 1997. No. 34. Art. 3540; Federal Law No. 53-FZ “On Procurement and Delivery of Agricultural Products, Primary Products and Provisions for State Needs” of December 2, 1994. *Collection of Laws of the Russian Federation*. 1994. No. 32. Art. 3303; Federal Law No. 79-FZ “On State Material Reserve” of December 29, 1994. *Collection of Laws of the Russian Federation*. 1995. No. 1. Art. 3; Federal Law No. 213-FZ “On the State Defence Order” of December 27, 1995. *Collection of Laws of the Russian Federation*. 1995. No. 1. Art. 3; Chapter “Supply for State Needs” and Chapter 37 “Contract Works for State Needs” of the Civil Code of the Russian Federation. This group of provisions was dominated by the provisions of another group: Federal Law No. 94-FZ “On Placing Orders for Goods, Works, and Services for State and Municipal Needs” of June 21, 2005. *Collection of Laws of the Russian Federation*. 2005. No. 30. Part 1. Art. 3105; Decree of the President of the RF of April 8, 1997, No. 305 “On Immediate Measures to Prevent Corruption and Reduce Public Spending with Regard to the Purchase of Products for the State Needs”. *Collection of Laws of the Russian Federation*. 1997. No. 15. Art.; Articles 71–73 of the Budget Code of the Russian Federation; the RF Government Regulation No. 1222 “On Products Purchased for the State Needs with no Auction (Tender)” of September 26, 1997. *Collection of Laws of the Russian Federation*. 1997. No. 40. Art. 4591. Such a pattern of the purchase legislation did not allow for seeing the accurate and consistent system of the contract provisions. The provisions’ collision appeared to be inevitable, and the absence of the unified terminology resulted in confusion. Not to mention the fact that the understanding of the government (municipal) contract in civil legislation and in special acts of public law was different.

The emergence of the civil law forms of regulating the purchase relations originally, and later – the contract relations, did not cancel the known role of the finance law, which is understandable and explainable – because “it is the financial law that fixes the value results of any relations in terms of money...” [7, p. 39].

The financial component makes up the base of the special contract system legislation. There is nothing surprising in that, because finance law is directly and closely connected with the public law forms of financial relations. This is the reason for treating the contract system as the financial instrument from the perspective of the finance law science [9; 26].

Actually, all the contract system legislation is influenced by finance law: starting with the exact formalized planning, which depends on the socio-economic development forecast and the process of the budget preparation, and finishing with monitoring and independent audit. The national contract system functioning today considers the estimation of the planned purchase practicability to be the most important factor. By that, the budget efficiency and the real anti-corruption effect are obtained, and finally, the economic efficiency of the government sector and the country’s competitiveness growth are provided. The principle of the budget funds allocation is revealed in Article 34 of the RF Budget Code and means that “when developing and executing budgets, the participants of the budget process within the limits of the given authority are to proceed from the necessity to reach the set targets using the minimum amount of finance (economizing) and (or) getting the best result using the amount of finance defined by the budget (productivity)”.

However, the real meaning of the financial component and its proportion in the contract system provisions should nevertheless have their limits. Financial relations have no prototypes in real economic life, “because such relations do not exist in the nature of human needs” [14]. The finance law norms are specially constructed by the state, first in the form of the administrative regulation, and then in the form of the corresponding legal relations. This process should include seeing the further perspective of the contract relations development, fairness, reasonableness, justification of the taken legal decisions compatible with other law

ванность принимаемых правовых решений, совместимых с иными, не менее значимыми целями принятого закона в виде создания качественной договорной и преддоговорной среды при заключении контрактов, развития конкуренции и т. д. Если оценить существующий институт государственного заказчика – лица, уполномоченного на принятие закупочных решений, то можно увидеть, насколько жестко он сегодня заформализован. Экономическая и финансовая ситуации, включающая случаи завышения цен, сговора, подмены предмета контракта, побуждают законодателя к созданию правовых норм от противного – «не воруй». Отсюда минимальный объем полномочий государственного заказчика, и, как следствие, пассивная роль заказчика в контрактном процессе. Можно только предположить, что бизнес-ориентированность государственных (муниципальных) заказчиков – это вопрос очень далекого будущего, но, по опыту других стран, возможного [18; 20; 24; 25].

Неполнота финансово-правового регулирования, к преодолению которой так стремится современный законодатель, и неоправданное правовое давление на участников контрактной системы – это разные аспекты в правотворчестве. А потому там, где регулируются частные действия субъектов с публичным статусом (или с элементами такого статуса), законодатель, создавая соответствующие нормы, должен тяготеть к методам частноправового регулирования. В противном случае межотраслевая связь будет работать односторонне, ограничиваться одной лишь антикоррупционной задачей в ущерб частноправовым отношениям заказчиков и поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и конкурентным принципам, без которых немислима ни одна национальная контрактная система. Сущность контрактной системы не только в известных ограничениях и запретах, но и в истинно контрагентских имущественных отношениях ее участников, возникающих и существующих в первую очередь благодаря методам децентрализации.

Контрактная система – государственный (муниципальный) контракт – договор

Изначально в проекте закона, внесенного Правительством РФ, содержалось понятие контрактной системы как системы взаимосвязанных мероприятий правового, организационного и экономического характера, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд путем прогнозирования и планирования их обеспечения, осуществления закупок товаров, работ и услуг для государственных и му-

ниципальных нужд, а также проведения мониторинга, контроля и аудита данных действий (п. 1 ч. 1 ст. 3)¹. Итоговая редакция данного пункта содержит определение контрактной системы как *совокупности участников контрактной системы... и осуществляемых ими в сфере закупок действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд*.

Доктрина этот термин оспорила, предложив разные варианты его определения [15]. Мы не будем опровергать или соглашаться с имеющимися по этому поводу научными взглядами по двум причинам.

Во-первых, вряд ли их можно признать продуктивными в силу того, что они не несут за собой того теоретического потенциала, который обычно позволяет ученому поставить новые задачи в исследовании, давая возможность изменить первоначальное представление о контрактной системе как изучаемом объекте. На наш взгляд, этот самый потенциал нужно искать в идее о том, что созданная контрактная система – это качественно новые имущественные отношения с участием государства, в которых заложено принципиально иное, соответствующее рыночным, соотношение бюджетно-экономических, социальных и правовых институтов².

Во-вторых, на наш взгляд, ни одно, даже самое удачное, определение контрактной системы не способно претендовать на регулятивный эффект. Известно, что по своей сути определения, даже самые всеохватные, для этого и не предназначены. Поэтому можно предположить, что число определений контрактной системы будет множиться и дальше, не подчиняясь никакому объективному пределу. Не исключено, что этот процесс пройдет несколько этапов – от дискуссии по поводу разных дефиниций до последующей их систематизации.

¹ URL: <https://rg.ru/2011/09/01/kontrakt-site-dok.html> (дата обращения: 01.01.2017).

² В этой части менее революционным выглядит законодательство двух других стран – участников Соглашения от 9 дек. 2010 г. «О государственных муниципальных закупках» – Республики Беларусь и Республики Казахстан: закон Республики Беларусь от 13 июля 2012 г. № 419-З «О государственных закупках товаров (работ, услуг); закон Республики Казахстан от 4 дек. 2015 г. № 434-V ЗРК «О государственных закупках». Национальное законодательство о закупках в Республике Беларусь построено на ограничении круга участников такой закупки – получатели бюджетных средств и (или) средств государственных внебюджетных фондов. В Республике Казахстан в основу Закона положен «принцип источника средств» и к сфере государственных закупок отнесены те закупки, которые осуществляются на средства налогоплательщиков, специально отобранных в тех или иных бюджетах и внебюджетных фондах.

purposes of no less importance, such as creating a high-quality contract and post-contract environment when concluding contracts and promoting competition etc. If we evaluate the existing institution of the public customer – the person authorized for taking the purchase decisions, it is possible to see that it is over-formalized. The economic and financial situation involving the cases of over-pricing, secret deals, substitution of the contract subject encourages the legislator to develop legal norms by contradiction – “do not steal”. This results in the minimal authority of the public customer, with the consequence of the passive customer’s role in the contract process. It can be assumed that business-orientation of the government (municipal) customers is the question of the distant future, which is possible if we judge from the experience of other countries [18; 20; 24; 25].

The insufficiency of the financial legal regulation, which is the problem that the modern legislator is trying to overcome, and the unreasonable legal pressure onto the participants of the contract system are the two different aspects in lawmaking. That is why the legislator, when creating the norms covering the regulation of private actions of subjects having a public status (or elements of such status), should gravitate towards the methods of the private law regulation. Otherwise, the inter-branch connection will only work in one way, limiting itself to a single anticorruption task, to the disadvantage of the private law relations between the customers and suppliers (contractors, executors) and of the competition principles, which are necessary for any national contract system. The essence of the contract system is not in limitations and prohibitions but in the truly contractual property relations of its participants, which start and exist through applying the methods of decentralization first of all.

Contract System – State (Municipal) Contract-Agreement

Originally, the draft law introduced by the Russian Federation Government contained the notion of the contract system as the system of inter-related measures of legal, organizational and economic character aimed at meeting the state and municipal needs via forecasting and planning of the supply, purchasing of goods, works and services,

and also monitoring, controlling and auditing these actions (Clause 1 of Part 1 of Article 3)¹. The final version of this clause contains the definition of the contract system as the *community of the participants of the contacts system... and actions performed by them in the sphere of procurement and aimed at meeting the state and municipal needs*.

The doctrine disputed this term, having proposed different variants of defining it [15]. We are not going to disprove or support the scientific views on this subject for two reasons.

Firstly, they can hardly be identified as productive because they do not have the theoretical potential, which usually encourages scientists to set a new task of research, giving an opportunity to change the original idea of the contract system as the subject of interest. In our opinion, this potential is in the idea that the created contract system is the completely new property relations with the state’s participation. These relations have a conceptually different correlation between the budget-economic, social and legal institutions, similar to the market correlation².

Secondly, in our opinion, even the best definition of the contract system is not capable of having a regulatory effect. It is a well-known fact that the most comprehensive definitions in their essence are not appropriate for that. That is why it can be assumed that the number of the contract system definitions will increase with no objective limitation. It may happen that this process will pass through several phases, starting with the discussion about different definitions and finishing with their systematization.

¹ Available at: <https://rg.ru/2011/09/01/kontrakt-site-dok.html> (accessed 01.01.2017).

² In this respect, legislations of two countries, the parties to Agreement “On the Government Municipal Procurement” of December 9, 2010, the Republic of Belarus and the Republic of Kazakhstan, look less revolutionary. The legislation adopted in these republics is associated with the implementation of laws: Law of the Republic of Belarus No. 419-Z “On Government Procurement of Goods (Works, Services) of July 13, 2012; Law of the Republic of Kazakhstan No. 434-V ZPK “On the Government Procurement” of December 4, 2015. National legislation on procurement in the republic of Kazakhstan is built on the limitation of the range of the participants of such procurement – these are the budget funds and receivers (or) the state non-budgetary foundations’ finance receivers. The Republic of Kazakhstan developed its law on the basis of the “finance source principle”, and the sphere of the government procurement covers only purchasing made with the use of the taxpayers’ money specially extracted from different budgets and non-budgetary foundations.

Государственный (муниципальный) контракт раскрывается в Законе о контрактной системе как договор, заключенный от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации (государственный контракт), муниципального образования (муниципальный контракт) государственным или муниципальным заказчиком для обеспечения соответственно государственных нужд, муниципальных нужд (п. 8 ч. 1 ст. 3).

Категории «контракт» и «договор» относятся к разряду концептуальных гражданско-правовых категорий, входящих в группу юридических фактов, порождающих имущественное гражданское правоотношение. Несмотря на то, что на их существование оказывают воздействие многочисленные разноотраслевые факторы, они остаются объектами цивилистической науки. Квалифицирующие признаки понятия «договор» сформулированы законодателем в двух нормах – ст. 420 и 432 ГК РФ, из которых следует, что совокупность юридически значимых согласительных действий разных лиц образует договор, если достигнуто соглашение по всем существенным условиям договора. Любые дополнительные качества договора, в том числе связанные с публичными отраслями права, все равно следует раскрывать с точки зрения назначения этого объекта в гражданском праве.

Современная достаточно развитая сфера договорных отношений имеет дифференцированный характер, позволяя на уровне доктрины выделять разные типы договоров: организационные договоры, предпринимательские, потребительские и др. По общему правилу, деление договоров на виды (разновидности) основано на их законодательной систематизации, опирающейся на такие более общие системы гражданского права, как сделки, обязательства. Государственный (муниципальный) контракт на поставку товаров для государственных нужд, на подрядные работы для государственных нужд, на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ (в проекте) – это разновидности установленных в законодательстве видов договоров – купли-продажи (гл. 30) и подряда (гл. 37). С помощью таких разновидностей законодатель опосредуют договорный характер взаимодействия публично-правовых образований с поставщиками (подрядчиками, исполнителями) товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд. В связи с этим мы не можем согласиться с замечанием о том, что законодательно природа государственного контракта не определена [2], более справедливым следует признать утверждение о том, что к ре-

гулированию данных отношений применяются нормы гражданского права и его принципы [6].

Между тем законодатель учитывает, что государство (муниципалитет), выступая собственником имущества, отличается от других собственников: оно не может дарить свое имущество, продавать его по льготным ценам, произвольно выбирать покупателей и продавцов. Эти и другие ограничения влекут за собой специальное правовое регулирование отношений с участием государства.

Нормы о государственном (муниципальном) контракте входят в ту часть законодательства о контрактной системе, где используются специальные методы управления государственными (муниципальными) нуждами на этапе организации закупок, конкурентной средой, потенциальными эффектами исполнения контрактов на предмет реального удовлетворения потребностей заказчиков. Применение специальных норм в процессе регулирования контрактных отношений соответствует общим нормам договорного права согласно правилу о том, что условия договора определяются по усмотрению сторон, кроме случаев, когда содержание соответствующего условия предписано законом или иными правовыми актами (ч. 4 ст. 421 ГК РФ).

Как отметила Л. В. Андреева, наименование «государственный контракт» наилучшим образом отражает особенности заключаемых государством договоров, подчеркивая участие государства в договорных отношениях, особую значимость поставок продукции для государственных нужд, термин «контракт» выражает договорный характер взаимоотношений государства и хозяйствующего субъекта по закупкам товаров в публичных интересах [1]. Согласимся с этим утверждением, добавив еще один аргумент.

Особенности контракта для государственных (муниципальных) нужд трудно увидеть за одним лишь словом «договор». Ведь договор выступает исключительно актом саморегулирования отношений сторон, которым не известны управленческие процедуры, предписанные для контракта на основе соответствующих регламентов и процедур, администрирования гарантийного периода, детализации процедур приемки, оценки эффективности управления государственным контрактом, ведения реестра контрактов, аудита государственных контрактов). Собственно, этим и определены многие законодательные отступления в специальном регулировании контрактных отношений, принятые и поняты практикой правоприменения. Принципы договорного права имеют исключения в практике заключения и исполнения контрактов: запрет о распространении действия контракта на ранее возникшие отноше-

The government (municipal) contract is defined by the Contract System Law as the contract concluded on behalf of the Russian Federation, of the Russian Federation constituent entity (government contract), of the municipal entity (municipal contract) by the Governmental or municipal customer for meeting correspondingly the governmental or municipal needs (Clause 8 of Part 1 of Article 3).

The categories of “contract” and “agreement” are the conceptual civil law categories and are included into the group of the juridical facts engendering civil relations. Although their existence is influenced by different multibranch factors, they remain the objects of the civil science. The classifying features of the “contract” notion are formulated by the legislator in two provisions – Article 420 and Article 432 of the Russian Federation Civil Code, which run that the complex of the legally relevant conciliative actions of different persons makes up a contract, in case the agreement has been reached on all the essential terms of the contract. Any additional contract features, including those associated with the public branches of law, should be revealed in the context of this object’s purpose in civil law.

The modern well-developed contractual relations sphere has a differentiated character, allowing for distinguishing different types of contract at the level of doctrine: organizational contracts, entrepreneurial contracts, consumer contract and others. According to the general rule, the grouping of contracts into types (kinds) is based on their legislative systematization resting on such more general civil law systems as deals and obligations. The government (municipal) contract for delivering goods and performing works for the governmental needs, for performing research, experimental and technological tasks (within a project) – these are the types of contracts established by the legislation, i.e. the purchase and sale contract (Chapter 30) and the contract for work and labor (Chapter 37). Using these types, the legislator expresses the contractual nature of the cooperation between the public law entities and suppliers (contractors, executors) of the goods (works, services) for the governmental and municipal needs. For this reason, we cannot but agree with the comments that legislatively, the nature of the government contract is not defined [2], and the statement that the civil law norms and its principles are used for regulating these relations is considered to be more appropriate [6].

Meanwhile, the legislator recognizes that the government and the municipality, being the proper-

ty owners, differ from other owners: they cannot donate their property, they cannot sale it at a reduced price, they cannot voluntary choose buyers and sellers. These and other limitations result in special legal regulation of the relations with the participation of the state.

The norms concerning the government (municipal) contract are included into the part of the contract system legislation that covers special methods of managing the government (municipal) needs at the phase of organizing the purchase, managing the competition environment and potential effects of the contract execution in relation to the real satisfaction of the customer’s needs. The application of the special norms in the process of regulating contractual relations complies with the general contractual law norms in accordance with the rule running that the contract terms are defined at the parties’ discretion except in cases when the content of the corresponding term is prescribed by law or other legal acts (Part 4 of Article 421 of the Russian Federation Civil Code).

As L.V. Andreeva notes, the name of the “government contract” best reflects the specific features of the contracts concluded by the Government, emphasizing the state participation in the contractual relations, the special importance of the product supply for the governmental needs; the term “contract” expresses the agreement nature of the relations between the state and the business unit on purchasing goods for the public convenience [1]. Let us agree with this and add one more argument.

The special nature of the contract for governmental (municipal) needs is difficult to understand through the simple notion of the “agreement”. Indeed, the contract serves only as the act of self-regulation of the relations of the parties that are not familiar with the administrative proceedings prescribed for the contract (its fulfilment on the basis of the corresponding regulations and procedures, administration of the guarantee period, details of the acceptance procedures, evaluation of the efficiency of the government contract management, keeping the contract register, government contracts audit). This is the reason for numerous legislative departures from the special regulation of the contract relations acknowledged and understood by the law enforcement practice. The contractual law principles have exclusions in the practice of the contract conclusion and execution: the prohibition to apply the terms of the contract to the prior relations which have arisen before the conclusion of the contract,

ния вопреки допускаемому ч. 2 ст. 425 ГК РФ общему правилу; запрет на пролонгацию контракта¹, на изменение сроков приемки, оплаты товаров, работ, услуг², на изменение цены контракта³, запрет на передачу части прав заказчика другому лицу (ч. 6 ст. 95 Закона о контрактной системе). Все это примеры трансформации договорных отношений, обусловленные влиянием административного и финансового права, которые сущности самого договора не меняют.

Следует видеть и другую сторону: большинство принципов договорного права, сохраняют свое действие применительно к контрактным отношениям – принцип защиты слабой стороны⁴; уменьшение доведенных до заказчика лимитов не влечет права автоматического отказа от оплаты разницы⁵; право заказчика расторгнуть контракт в одностороннем порядке при его ненадлежащем исполнении⁶ и др.

Методологические приемы гражданско-правового исследования отношений, образующих национальную контрактную систему

Кратко обозначим основные методологические подходы, которые должны использоваться при исследовании национальной кон-

¹ Решение Арбитражного суда Республики Татарстан от 19 авг. 2015 г. по делу № А65-23381/2014 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Письмо Министерства экономического развития РФ от 10 авг. 2015 г. № Д28и-2323 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Письмо Министерства экономического развития РФ от 22 янв. 2015 г. № Д28и-101 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Так, по делу № 5467/14 конкретный спор рассматривался в постановлении ВАС РФ от 15 июля 2014 г. № 5467/14. Суд признал, ссылаясь на указанный принцип, что заказчик включил в текст контракта условие, обременительное для исполнителя. Причем исполнитель не мог повлиять на это, так как процесс заключения контракта жестко регламентирован законом. Поэтому суд отказал в применении противоправного условия контракта.

⁵ Постановление Шестого Арбитражного апелляционного суда от 23 апр. 2015 г. по делу № А04-79/2015 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». При этом суд указал, что заказчик, согласно ст. 95 Закона о контрактной системе, вправе по согласованию со второй стороной изменить контракт при уменьшении доведенных лимитов. Если заказчик не воспользовался такой возможностью, условия контракта не были изменены, значит, заказчик обязан оплатить выполненные работы, оказанные услуги в полном объеме, предусмотренном контрактом.

⁶ Решение Арбитражного суда Ставропольского края от 5 сент. 2014 г. по делу № А63-6507/2014 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.01.2017).

трактной системы в целях формирования ее концепции.

1. В условиях комплексности контрактного законодательства особую актуальность приобретает межотраслевой подход. Это обуславливает дополнительные трудности в научном познании темы, однако необходимо признать, что для исследования гражданско-правовых аспектов контрактной системы явно недостаточно ограничиться одним лишь формально-логическим анализом действующих законных и подзаконных норм или простым толкованием экономических терминов и процедурных правил.

Подобный анализ необходим для самой цивилистики, нуждающейся в отражении гражданско-правовой действительности, которая является частью контрактных отношений. Эффект такого анализа послужит оптимизации правотворчества и снятию коллизий в регулировании комплексных отношений, составляющих контрактную систему.

2. Гражданское право обусловлено экономикой. Не понимая этого определяющего гражданского право явления, трудно понять и само гражданское право. В связи с этим изучение контрактной системы должно опираться на реалии экономические, поскольку современное правовое регулирование контрактной системы, заложенное в Законе о контрактной системе, основано на экономических аспектах. Как отмечается в российских исследованиях по экономическому анализу права, «там, где речь идет о регулировании экономической деятельности, очень сложно строить адекватные описания реального или прогнозируемого воздействия правовых норм, не используя данные экономической науки» [8].

3. Закон о контрактной системе – это те рамки для государства, в границах которых оно обеспечивает свою потребность в товарах, работах, услугах. Однако участие государственных (муниципальных) заказчиков в контрактных отношениях – это еще и часть более общего и всегда актуального вопроса, связанного с участием государства в имущественных отношениях, регулируемых гражданским правом. В правовом значении базовой нормой такого участия является гл. 5 ГК РФ. Как установлено п. 2 ст. 124 ГК РФ, эти субъекты участвуют в гражданском обороте по общим правилам гражданского законодательства, «если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов».

4. Созданную национальную контрактную систему законодатель рассматривает как составную часть рыночной экономики. Это не только способ удовлетворения государственных потребностей за счет бюджетных средств, но и

contrary to the general rule allowed by Part 2 of Article 425 of the Russian Federation Civil Code; prohibition on contract prolongation¹, changing the deadline for acceptance and paying for goods, works and services², changing the price of the contract³, prohibition to partially transfer the customer's right to a third party (Part 6 of Article 95 of the Contract System Law). These all are the examples of the contractual relations transformations arising from the influence of the administrative and finance law, which do not change the essence of the contract itself.

We should also see the other side: the majority of the contractual law principles remain in effect in respect of contractual relations – the principle of the weaker party protection⁴; decreasing of the limits provided to the supplier does not result in the right to automatically refuse to pay the difference⁵; the right of the customer to unilaterally terminate the contract in case of its improper performance⁶ and others.

Methodological Techniques of Civil Law Research on the Relations Forming Up the National Contract System

Let us shortly describe the principal methodological approaches which should be used when researching the national contract system for the purpose of its concept development.

¹ Decision of the Arbitration Court of the Republic of Tatarstan in case No. A65-23381/2014 of August 19, 2016 / The document has not been published. Access from the legal reference system "ConsultantPlus" (accessed 01.01.2017).

² Letter of the Russian Federation Ministry for Economic Development No. D28i-2323 of August 10, 2015 / The document has not been published. Access from the legal reference system "ConsultantPlus" (accessed 01.01.2017).

³ Letter of the Russian Federation Ministry for Economic Development No. D28i-101 of January 22, 2015 / The document has not been published. Access from the legal reference system "ConsultantPlus" (accessed 01.01.2017).

⁴ For example, in relation to the case No. 5467/14, the particular dispute was considered in Regulation of the Russian Federation Supreme Arbitration Court of July 15, 2014, No. 5467/14. With the reference to the mentioned principle, the court found that the customer included into the contract the term that is burdensome for the contractor. Meanwhile, the contractor was not able to influence that as the process of the contract conclusion is strictly regulated by the law. For this reason, the court dismissed the implementation of the illegal contract term.

⁵ Regulation of the Sixth Arbitration Appeal Court of April 23, 2015, in case No. A04-79/2015. The document has not been published. Access from the legal reference system "ConsultantPlus" (accessed 01.01.2017). At the same time, the court pointed out that in accordance with Article 95 of the Contract System Law the customer has the right to change the contract in case the limits are decreased by agreement of the other party. If the customer did not use this opportunity, the terms of the contract were not changed and so the customer is to pay for the works performed, services rendered fully provided for in the contract.

⁶ Decision of the Arbitration Court of the Stavropol Territory of September 5, 2014 in case No. A63-6507/2014 / The document has not been published. Access from the legal reference system "ConsultantPlus" (accessed 01.01.2017).

1. In the conditions of the contract legislation complexity, the multibranch approach gains a special meaning. This results in additional difficulties in the scientific cognition of the topic, however one has to admit that research into the civil law aspects of the contract system should not be limited to formal logical analysis of the legislative and sub-legislative norms currently in force or to simple interpreting of the economic terms and procedural rules.

Such an analysis is necessary for the civil science itself, which needs to reflect the civil legal reality, being a part of contractual relations. The effect of such an analysis will add to the optimization of law-making and removal of the collisions in regulating the complex relations forming the contract system.

2. Civil law is determined by the economy. It is difficult to understand civil law with no understanding of this phenomenon, determining civil science. For this reason, the study of the contract system should rest on the economic realities, because the modern legal regulation of the contract system included into the Contract System Law is based on the economic aspects. As is noted in Russian research works on the economic analysis of law, “when we speak about regulating the economic activity, it is very difficult to develop adequate descriptions of the real or anticipated influence of the legal norms without the use of the economic science data [8]”.

3. Contract System Law is the framework setting the limits for the state when satisfying its needs for goods, works and services. However, the participation of the government (municipal) customers in contract relations is also a part of the more general and always topical question concerning the state participation in the property relations being regulated by civil law. In the legal meaning, the basic norm of such participation is Chapter 5 of the Russian Federation Civil Code. As Clause 2 of Article 124 of the Russian Federation Civil Code runs, these subjects participate in the civil circulation according to the general rules of civil legislation “unless otherwise following from the law or from the specific features of the given subjects”.

4. The legislator considers the developed national contract system as a component of the market economy. This is not only the way to satisfy the state needs at the expense of the budgetary funds,

институт экономического взаимодействия государства и бизнеса. Легальный бизнес на контрактах сегодня для мелкого, среднего и крупного бизнеса становится основой стабильности и нередко экономического успеха. Как отмечал еще Г. Ф. Шершеневич, «казна – слишком надежный контрагент» [16, с. 176], поставщики (подрядчики, исполнители), заключающие государственный (муниципальный) контракт, уверены в платежеспособности своего контрагента, а значит, могут планировать свою дальнейшую предпринимательскую деятельность.

Учитывая, что историко-правовой опыт договорного равенства в отношениях публичных образований и обычных участников оборота пока еще не столь очевиден, требуется анализ достигнутого равенства участников в рамках контрактного законодательства. Речь идет не о том равенстве, которое фактически сумел обеспечить Закон о контрактной системе на стороне участников с ориентиром на международно-правовые документы¹, за счет таких норм, которые установили экономические критерии допуска к торгам (взамен действовавших процедур административной предквалификации), как то: информационный доступ, открытый конкурс в качестве основного способа закупок, анонимность участников, исключаящую давление или сговор, краткосрочность административных процедур. Следует исходить из того, что формально-логическое содержание принципа равенства в гражданском праве состоит в том, что фактически неравные, но независимые участники общественных отношений, обмениваясь материальными благами на эквивалентных началах, вынуждены признавать друг друга равными. Поэтому о принципе равенства в контрактных отношениях следует рассуждать в первую очередь применительно к соотношению прав и обязанностей реальных или потенциальных контрагентов контракта. По отдельным направлениям этой проблемы исследования уже есть [5; 21; 28; 29; 30; 31].

Заключение

Есть все основания утверждать, что федеральная контрактная система в России создана. Она набирает качество и обороты, проходит необходимую корректировку правовых норм², становится частью всей системы социально-экономического законодательства³. Однако, как отмечено на Всероссийском форуме заказчиков и поставщиков, где обсуждалась стратегия развития контрактной системы, контрактная система сегодня находится в состоянии настройки [4]. Отсутствие единой концепции законодательного регулирования, которая бы опиралась не только на позиции курирующих органов исполнительной власти, но и на фундаментальную теоретическую мысль, мешает этой настройке, не позволяет увидеть перспективы развития контрактной системы, предусмотреть гибкие механизмы реагирования на изменение социально-экономических условий, принять правила, которые регулируют обеспечение государственных потребностей не только за счет приобретения имущества, но и за счет распоряжения им.

Необходим и еще один очень важный шаг в виде изменения отношения к существующему законодательству со стороны исследователей и практиков, как к законодательству, основанному на предположении о его несовершенстве и дефектности.

Тенденция на присоединение к соглашению Всемирной торговой организации по правительственным закупкам (GPA, Agreement on Government Procurement) обязывает к определенному правовому регулированию в этой сфере, которое предстоит обосновать в таком документе, как Концепция развития национальной контрактной системы. В ее отсутствие последующая правотворческая деятельность, направленная на изменение и дополнение как самого Закона о контрактной системе⁴, так и кодифицированных норм ГК РФ, представляется неэффективной.

but also the institution of the economic cooperation between the government and business. Legitimate business based on contracts is now becoming the basis of stability and often of economic success. As G. F. Shershenetich noted, “the treasury is a too reliable contractor” [16, p. 176], suppliers (contractors, executors) concluding a government (municipal) contract are sure in the paying capacity of their partners, and so they can plan their further entrepreneurial activities.

Taking into account the fact that the historical legal experience of the contractual equality in the relations of the public entities and ordinary participants of civil circulation is yet not evident, the analysis of the achieved equality of the participants as part of the contract legislation is required. We do not mean the equality which is actually established by the Contract System Law for the participants focusing on the international legal documents¹, which is done by means of provisions that defined the economic criteria of admission to tenders (instead of the previous procedures of administrative pre-qualification), such as: access to information, open tender as the principal method of purchasing, participants anonymity preventing from pressure or secret deals, the short term of administrative procedures. One should proceed from the fact that the formal logical content of the equality principle in civil law is that actually unequal but independent participants of public relations exchanging material goods on the basis of their equivalence are forced to consider each other equal. That is why the equality principle in contractual relations should be, first of all, discussed in relation to the correlation between the rights and obligations of the real or potential parties to the contract. There are research works performed on some of the aspects of this problem [5; 21; 28; 29; 30; 31].

Conclusion

There is every reason to claim that the federal contract system in Russia has already been developed. It is gaining quality and momentum, passing through the necessary correction of the legal norms², and is becoming a part of the whole system of the socio-economic legislation³. However, as it was noted at the All-Russia Forum of Customers and Suppliers, where the strategy of the contract system development was discussed, the contract system today is setting up its configuration [4]. The absence of the unified concept of legislative regulation, which would rest not only upon the positions of the supervisory power bodies but also upon the fundamental theoretical thought, is standing in the way of this configuration setting and does not allow one to see the perspectives of the contract system development, to foresee the flexible mechanisms of reacting to the changes in the socio-economic conditions, to adopt the rules which regulate meeting the government needs at the expense of both purchasing goods and administering them.

One more important step should be taken, which is changing of the attitude of researchers and experts to the existing legislation as to the legislation based on the supposition about its imperfections and defectiveness.

The tendency to accede to the Agreement on Government Procurement of the World Trade Organization (GPA, Agreement on Government Procurement) obliges to legally regulate this sphere in a definite way, with this regulation being justified in the Concept of the National Contract System Development. In case the concept is missing, the further law-making activities aimed at changing and amending both the Contract System Law⁴ itself and the codified rules of the Russian Federation Civil Code seem to be ineffective.

¹ Типовой закон ЮНСИТРАЛ «О закупках товаров (работ) и услуг». Принят в г. Нью-Йорке 31 мая 1994 г. – 17 июня 1994 г. на 27-й сессии ЮНСИТРАЛ. Закон был разработан ООН в качестве основного закона по построению современной эффективной рыночной модели размещения государственного заказа и предназначался для стран Восточной Европы с переходным типом экономики, а также для развивающихся государств. Основными целями закона ЮНСИТРАЛ являются: максимальное развитие конкуренции; обеспечение справедливого отношения к поставщикам; повышение уровня открытости и объективности при проведении государственных закупок. Закон ЮНСИТРАЛ рекомендуется применять во всех случаях проведения государственных закупок, за исключением закупок, связанных с обеспечением национальной обороны и безопасности.

² Доклад о результатах мониторинга применения Федерального закона от 5 апр. 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в I квартале 2016 года. URL: <http://economy.gov.ru/minec/resources/01e563b7-9528-45d4-9ef4-12b8263780f5/Мониторинг44+1кв+2016.pdf> (дата обращения: 01.01.2017).

³ Там же.

⁴ Проект Федерального закона № 623906-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 17.02.2015) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹ UNCITRAL Model Law On Procurement of Goods, Construction and Services was adopted in New York on May 31, 1994 – June 17, 1994, on the 27th session of the UNISITRAL. The law was developed by the UN as the fundamental law for building the modern effective market model of placing the government order and was meant for the Western European countries with the transition economy, and for the developing states. The main purposes of the UNCITRAL law are the maximum development of the competition, providing fair treatment of the suppliers – increasing the level of openness and objectivity when making the government procurement. The UNICITRAL law is recommended for implementation in all the cases of government procurement except for the procurement dealing with the national defense and security.

² Report on the Results of monitoring the implementation of Federal Law No. 44-FZ “On the Contract System in the Sphere of Purchasing Products, Works or Services for State and Municipal Needs” of April 5, 2013 in the I quarter of 2016. Available at: <http://economy.gov.ru/minec/resources/01e563b7-9528-45d4-9ef4-12b8263780f5/Мониторинг44+1кв+2016.pdf> (accessed 01.01.2017).

³ Ibid.

⁴ Draft Federal Law No. 623906-6 “On Amendments to Federal Law “On the Contract System in the Sphere of Purchasing Products, Works or Services for State and Municipal Needs”” (the version adopted by the RF State Duma of the Federal Assembly in first reading on February 17, 2015) / Access from the reference legal system “ConsultantPlus” (accessed 01.01.2017).

Разработка такой концепции должна стать итогом усилий представителей юридических, экономических наук и реальных участников контрактной системы, с пониманием того, что критерием эффективности закона кроме мониторинга и аудита является еще и правоприменительная практика.

Библиографический список

1. Андреева Л. В. Понятие контрактной системы и основные правила ее функционирования // *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2013. № 11. С. 3–16.
2. Белов В. Е. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. 302 с.
3. Гладков В. С. Государственный заказ в сфере государственного управления экономикой: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-н/Д., 2008. 193 с.
4. Изотова О. В. Контрактная система как инструмент государственно-экономической политики // *Бюджет*. 2015. № 7. С. 58–59.
5. Кабанова И. Е. Дисбаланс при установлении ответственности участников контрактной системы в сфере закупок для публичных нужд // *Актуальные проблемы предпринимательского и корпоративного права в России и за рубежом: сб. науч.-практ. ст. Междунар. науч.-практ. конф. / под общ. ред. С. Д. Могилевского*. М.: Юрист, 2014. С. 220–223.
6. Кабанова И. Е. Публичные субъекты как субъекты предпринимательских правоотношений. М.: Юстицинформ, 2016. 240 с.
7. Казанцев Н. М. Метод финансового права: генезис // *Журнал российского права*. 2012. № 9(189). С. 38–49.
8. Карпетов А. Г. Экономический анализ права. М.: Статут, 2016. 528 с.
9. Мalykhina E. A. Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: особенности финансово-правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2015. 239 с.
10. Мозолин В. П. О макро- и микроправовом регулировании комплексных имущественных отношений в сфере экономики // *Журнал российского права*. 2012. № 9. С. 19–28.
11. Тасалов Ф. А. Контрактная система в сфере государственных закупок России и США: сравнительно-правовое исследование. М.: Проспект, 2015. 240 с.
12. Тихомиров Ю. А. Управление на основе права. М.: Формула права, 2007. 484 с.

13. Федорович В. А. США: Федеральная контрактная система и экономика. Механизмы регулирования. М.: Наука, 2002. 926 с.
14. *Финансовое право: учебник / отв. ред. С. В. Запольский*. М.: Волтерс Клувер, 2011. 792 с.
15. Черновол Е. П. Понятие контрактной системы России в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // *Право и экономика*. 2015. № 4. С. 42–46.
16. Шершеневич Г. Ф. Учебник русского гражданского права: в 2 т. М.: Статут, 2005. Т. 2. 461 с.
17. Яковлев В. Ф. Системное применение права // *Законодательство*. 2007. № 5. С. 12–17.
18. Ang G., Groosman M., Scholten N. Dutch performance-based approach to building regulations and public procurement // *Building Research and Information*. 2005. Vol. 33(2). Pp. 107–119.
19. Antia K. D., Frazier G. L. The severity of contract enforcement in interfirm channel relationships // *Journal of Marketing*. 2001. Vol. 5(4). Pp. 67–81.
20. Bovis Christopher H. EU Public Procurement Law. Cheltenham: Edward Elgar, 2007. 488 p.
21. Brown T. L., Potoski M. Contract-management capacity in municipal and county governments // *Public Administration Review*. 2003. Vol. 63(2). Pp. 153–164.
22. Dubois A., Gadde L. E. Systematic combining: An abductive approach to case research // *Journal of Business Research*. 2002. Vol. 55(7). Pp. 553–560.
23. Else J. F., Groze V., Hornby H. R., Mirr K., Wheelock J. Performance-based contracting: The Case of residential Foster-Care // *Child Welfare*. 1992. Vol. 71(6). Pp. 513–526.
24. Enquist B., Camén C., Johnson M. Contractual governance for public service value networks // *Journal of Service Management*. 2011. Vol. 22(2). Pp. 217–240.
25. Gruneberg S., Hughes W., Ansell D. Risk under performance-based contracting in the UK construction sector // *Construction Management and Economics*. 2007. Vol. 25(7). Pp. 691–699.
26. Guajardo J. A., Cohen M. A., Kim S. H., Nettesine S. Impact of performance based contracting on product reliability: An empirical analysis // *Management Science*. 2012. Vol. 58(5). Pp. 961–979.
27. Heinrich C. J., Choi Y. Performance-based contracting in social welfare programs // *The American Review of Public Administration*. 2007. Vol. 37(4). Pp. 409–435.
28. Hyppko P., Tilebein M., Gleich R. Clarifying the concept of performance-based contracting

The development of such a concept should become the result of the efforts by the representatives of juridical and economic sciences and the real participants of the contract system. It should be understood that the criterion of the law efficiency is the law enforcement practice, alongside with monitoring and audit.

References

1. Andreeva L. V. *Ponyatie kontraktnoy sistemy i osnovnye pravila ee funktsionirovaniya* [Notion of Contractual System and Basic Rules of its Functioning]. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika* – Laws of Russia: Experience, Analysis, Practice. 2013. Issue 11. Pp. 3–16. (In Russ.).
2. Belov V. E. *Postavka tovarov, vypolnenie rabot, okazanie uslug dlya gosudarstvennykh nuzhd: pravovoe regulirovanie* [Delivery of Goods, Performance of Works, Rendering of Services for State Needs: Legal Regulation]. Moscow, 2011. 302 p. (In Russ.).
3. Gladkov V. S. *Gosudarstvennyy zakaz v sfere gosudarstvennogo upravleniya ekonomikoy: dis. ... kand. jurid. nauk*. [State Order in the Sphere of State Management of the Economy: Cand. of jurid. sci. diss.]. Rostov-on-Don, 2008. 193 p. (In Russ.).
4. Izutova O. V. *Kontraktная система как инструмент gosudarstvenno-ekonomicheskoy politiki* [The Contract System as an Instrument of State Economic Policy]. *Byudzhel* – Budget. 2015. Issue 7. Pp. 58–59. (In Russ.).
5. Kabanova I. E. *Disbalans pri ustanovlenii otvetstvennosti uchastnikov kontraktnoy sistemy v sfere zakupok dlya publichnykh nuzhd* [An Imbalance in the Responsibility of the Parties to the Contract System in the Sphere of Purchases for Public Needs]. *Aktual'nye problemy predprinimatel'skogo i korporativnogo prava v Rossii i za rubezhom: sbornik nauchno-prakticheskikh statey Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii / pod obshch. red. S. D. Mogilevskogo* [Topical Issues of Business Law and Corporate Law in Russia and Abroad: Collection of Scientific Articles of International Scientific-Practical Conference; ed. by S. D. Mogilevskiy]. Moscow, 2014. Pp. 220–223. (In Russ.).
6. Kabanova I. E. *Publichnye sub"ekty kak sub"ekty predprinimatel'skikh pravootnosheniy* [Public Entities as Subjects of Business Legal Relations]. Moscow, 2016. 240 p. (In Russ.).
7. Kazantsev N. M. *Metod finansovogo prava: genezis* [Method of Financial Law: Genesis]. *Zhurnal rossiyskogo prava* – Journal of Russian Law. 2012. Issue 9(189). Pp. 38–49. (In Russ.).

8. Karapetov A. G. *Ekonomicheskii analiz prava* [Economic Analysis of Law]. Moscow, 2016. 528 p. (In Russ.).
9. Malykhina E. A. *Kontraktная система v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd: osobennosti finansovo-pravovogo regulirovaniya: dis...kand. jurid. nauk* [Contract System in Procurement of Goods, Works, Services for State and Municipal Needs: The Features of Financial and Legal Regulation: Cand. of jurid. sci. diss.]. Saratov, 2015. 239 p. (In Russ.).
10. Mozolin V. P. *O makro- i mikropravovom regulirovanii kompleksnykh imushchestvennykh otnosheniy v sfere ekonomiki* [On Macro- and Microlegal Regulation of Complex Property Relations in the Field of Economy]. *Zhurnal rossiyskogo prava* – Journal of Russian Law. 2012. Issue 9. Pp. 19–28. (In Russ.).
11. Tsalov F. A. *Kontraktная система v sfere gosudarstvennykh zakupok Rossii i SShA: sravnitel'no-pravovoe issledovanie* [Contract System in Public Procurement of Russia and the USA: Comparative Law Research]. Moscow, 2015. 240 p. (In Russ.).
12. Tikhomirov Yu. A. *Upravlenie na osnove prava* [Law Based Management]. Moscow, 2007. 484 p. (In Russ.).
13. Fedorovich V. A. *SShA: Federal'naya kontraktная система i ekonomika. Mekhanizmy regulirovaniya* [The USA: Federal Contract System and Economy. Regulation Mechanisms]. Moscow, 2002. 926 p. (In Russ.).
14. *Finansovoe pravo: uchebnik / otv. red. S. V. Zapol'skiy* [Financial Law: textbook; ed. by S. V. Zapol'skiy]. Moscow, 2011. 792 p. (In Russ.).
15. Chernovol E. P. *Ponyatie kontraktnoy sistemy Rossii v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd* [The Concept of the Russian Contract System in the Sphere of Purchase of Goods, Jobs and Services for State and Municipal Needs]. *Pravo i ekonomika* – Pravo i ekonomika Journal. 2015. Issue 4. Pp. 42–46. (In Russ.).
16. Shershenevich G. F. *Uchebnik russkogo grazhdanskogo prava* [Textbook of Russian Civil Law]. Moscow, 2005. Vol. 2. 461 p. (In Russ.).
17. Yakovlev V. F. *Sistemnoe primenenie prava* [System Application of the Law]. *Zakonodatel'stvo* – Legislation. 2007. Issue 12. Pp. 12–17. (In Russ.).
18. Ang G., Groosman M., Scholten N. Dutch performance-based approach to building regulations and public procurement. *Building Research and Information*. 2005. Vol. 33(2). Pp. 107–119. (In Eng.).

- in manufacturing industries: A research synthesis // *Journal of Service Management*. 2010. Vol. 21(5). Pp. 625–655.
29. *Jensen M. C.* Organization theory and methodology // *The Accounting Review*. 1983. Vol. 58(2). Pp. 319–339.
30. *Kauppi K., Raaij E. M. van* Opportunism and honest incompetence – Seeking explanations for noncompliance in public procurement // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2015. Vol. 25(3). Pp. 953–979.
31. *Nullmeier F. M. E., Wynstra F., Raaij E. M. van.* Outcome attributability in performance-based contracting: Roles and activities of the buying organization // *Industrial Marketing Management*. 2016. Vol. 59. Pp. 25–36.

References

- Andreeva L. V.* Ponyatie kontraktной системы i osnovnye pravila ee funkcionirovaniya [Notion of Contractual System and Basic Rules of its Functioning]. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika* – Laws of Russia: Experience, Analysis, Practice. 2013. Issue 11. Pp. 3–16. (In Russ.).
- Belov V. E.* Postavka tovarov, vypolnenie rabot, okazanie uslug dlya gosudarstvennykh nuzhd: pravovoe regulirovanie [Delivery of Goods, Performance of Works, Rendering of Services for State Needs: Legal Regulation]. Moscow, 2011. 302 p. (In Russ.).
- Gladkov V. S.* Gosudarstvennyy zakaz v sfere gosudarstvennogo upravleniya ekonomikoy: dis. ... kand. yurid. nauk. [State Order in the Sphere of State Management of the Economy: Cand. of jurid. sci. diss.]. Rostov-on-Don, 2008. 193 p. (In Russ.).
- Izutova O. V.* Kontraktная система kak instrument gosudarstvenno-ekonomicheskoy politiki [The Contract System as an Instrument of State Economic Policy]. *Byudzhet* – Budget. 2015. Issue 7. Pp. 58–59. (In Russ.).
- Kabanova I. E.* Disbalans pri ustanovlenii otvetstvennosti uchastnikov kontraktной системы v sfere zakupok dlya publichnykh nuzhd [An Imbalance in the Responsibility of the Parties to the Contract System in the Sphere of Purchases for Public Needs]. *Aktual'nye problemy predprinimatel'skogo i korporativnogo prava v Rossii i za rubezhom: sbornik nauchno-prakticheskikh statey Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii / pod obshch. red. S. D. Mogilevskogo* [Topical Issues of Business Law and Corporate Law in Russia and Abroad: Collection of Scientific Articles of International Scientific-Practical Conference; ed. by S. D. Mogilevskiy]. Moscow, 2014. Pp. 220–223. (In Russ.).
- Kabanova I. E.* Publichnye sub"ekty kak sub"ekty predprinimatel'skikh pravootnosheniy [Public Entities as Subjects of Business Legal Relations]. Moscow, 2016. 240 p. (In Russ.).
- Kazantsev N. M.* Metod finansovogo prava: genezis [Method of Financial Law: Genesis]. *Zhurnal rossiyskogo prava* – Journal of Russian Law. 2012. Issue 9(189). Pp. 38–49. (In Russ.).
- Karapetov A. G.* Ekonomicheskij analiz prava [Economic Analysis of Law]. Moscow, 2016. 528 p. (In Russ.).
- Malykhina E. A.* Kontraktная система v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd: osobennosti finansovo-pravovogo regulirovaniya: dis...kand. yurid. nauk [Contract System in Procurement of Goods, Works, Services for State and Municipal Needs: The Features of Financial and Legal Regulation: Cand. of jurid. sci. diss.]. Saratov, 2015. 239 p. (In Russ.).
- Mozolin V. P.* O makro- i mikropravovom regulirovanii kompleksnykh imushchestvennykh otnosheniy v sfere ekonomiki [On Macro- and Microlegal Regulation of Complex Property Relations in the Field of Economy]. *Zhurnal rossiyskogo prava* – Journal of Russian Law. 2012. Issue 9. Pp. 19–28. (In Russ.).
- Tasalov F. A.* Kontraktная система v sfere gosudarstvennykh zakupok Rossii i SShA: sravnitel'no-pravovoe issledovanie [Contract System in Public Procurement of Russia and the USA: Comparative Law Research]. Moscow, 2015. 240 p. (In Russ.).
- Tikhomirov Yu. A.* Upravlenie na osnove prava [Law Based Management]. Moscow, 2007. 484 p. (In Russ.).
- Fedorovich V. A.* SShA: Federal'naya kontraktная система i ekonomika. Mekhanizmy regulirovaniya [The USA: Federal Contract System and Economy. Regulation Mechanisms]. Moscow, 2002. 926 p. (In Russ.).
- Finansovoe pravo: uchebnik / otv. red. S. V. Zapol'skiy* [Financial Law: textbook; ed. by S. V. Zapol'skiy]. Moscow, 2011. 792 p. (In Russ.).
- Chernovol E. P.* Ponyatie kontraktной системы Rossii v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd [The Concept of the Russian Contract System in the Sphere of Purchase of Goods, Jobs and Services for State and Municipal Needs]. *Pravo i ekonomika* – Pravo i ekonomika Journal. 2015. Issue 4. Pp. 42–46. (In Russ.).
- Shershenevich G. F.* Uchebnik russkogo grazhdanskogo prava [Textbook of Russian Civil Law]. Moscow, 2005. Vol. 2. 461 p. (In Russ.).

- Antia K. D., Frazier G. L.* The severity of contract enforcement in interfirm channel relationships. *Journal of Marketing*. 2001. Vol. 5(4). Pp. 67–81. (In Eng.).
- Bovis Christopher H.* EU Public Procurement Law. Edward Elgar. 2007. 488 p. (In Eng.).
- Brown T. L., Potoski M.* Contract-management capacity in municipal and county governments. *Public Administration Review*. 2003. Vol. 63(2). Pp. 153–164. (In Eng.).
- Dubois A., Gadde L. E.* Systematic combining: An abductive approach to case research. *Journal of Business Research*. 2002. Vol. 55(7). Pp. 553–560. (In Eng.).
- Else J. F., Groze V., Hornby H. R., Mirr K. Wheelock J.* Performance-based contracting: The Case of residential Foster-Care. *Child Welfare*. 1992. Vol. 71(6). Pp. 513–526. (In Eng.).
- Enquist B., Camén C., Johnson M.* Contractual governance for public service value networks. *Journal of Service Management*. 2011. Vol. 22(2). Pp. 217–240. (In Eng.).
- Gruneberg S., Hughes W., Ancell D.* Risk under performance-based contracting in the UK construction sector. *Construction Management and Economics*. 2007. Vol. 25(7). Pp. 691–699. (In Eng.).
- Guajardo J. A., Cohen M. A., Kim S. H., Nettesine S.* Impact of performance-based contracting on product reliability: An empirical analysis. *Management Science*. 2012. Vol. 58(5). Pp. 961–979. (In Eng.).
- Heinrich C. J., Choi Y.* Performance-based contracting in social welfare programs. *The American Review of Public Administration*. 2007. Vol. 37(4). Pp. 409–435. (In Eng.).
- Hypko P., Tilebein M., Gleich R.* Clarifying the concept of performance-based contracting in manufacturing industries: A research synthesis. *Journal of Service Management*. 2010. Vol. 21(5). Pp. 625–655. (In Eng.).
- Jensen M. C.* Organization theory and methodology. *The Accounting Review*. 1983. Vol. 58(2). Pp. 319–339. (In Eng.).
- Kauppi K., Raaij E. M. van* Opportunism and honest incompetence – Seeking explanations for noncompliance in public procurement. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2015. Vol. 25(3). Pp. 953–979. (In Eng.).
- Nullmeier F. M. E., Wynstra F., Raaij E. M. van.* Outcome attributability in performance-based contracting: Roles and activities of the buying organization. *Industrial Marketing Management*. 2016. Vol. 59. Pp. 25–36. (In Eng.).

References in Russian

- Андреева Л. В.* Понятие контрактной системы и основные правила ее функционирования // *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2013. № 11. С. 3–16.
- Белов В. Е.* Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. 302 с.
- Гладков В. С.* Государственный заказ в сфере государственного управления экономикой: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-н/Д., 2008. 193 с.
- Изутова О. В.* Контрактная система как инструмент государственно-экономической политики // *Бюджет*. 2015. № 7. С. 58–59.
- Кабанова И. Е.* Дисбаланс при установлении ответственности участников контрактной системы в сфере закупок для публичных нужд // *Актуальные проблемы предпринимательского и корпоративного права в России и за рубежом: сб. науч.-практ. ст. Междунар. науч.-практ. конф. / под общ. ред. С. Д. Могилевского*. М.: Юрист, 2014. С. 220–223.
- Кабанова И. Е.* Публичные субъекты как субъекты предпринимательских правоотношений. М.: Юстицинформ, 2016. 240 с.
- Казанцев Н. М.* Метод финансового права: генезис // *Журнал российского права*. 2012. № 9(189). С. 38–49.
- Карпетов А. Г.* Экономический анализ права. М.: Статут, 2016. 528 с.
- Малыхина Е. А.* Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: особенности финансово-правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2015. 239 с.
- Мозолин В. П.* О макро- и микроправовом регулировании комплексных имущественных отношений в сфере экономики // *Журнал российского права*. 2012. № 9. С. 19–28.
- Тасалов Ф. А.* Контрактная система в сфере государственных закупок России и США: сравнительно-правовое исследование. М.: Проспект, 2015. 240 с.
- Тихомиров Ю. А.* Управление на основе права. М.: Формула права, 2007. 484 с.
- Федорович В. А.* США: Федеральная контрактная система и экономика. Механизмы регулирования. М.: Наука, 2002. 926 с.
- Финансовое право: учебник / отв. ред. С. В. Запольский*. М.: Волтерс Клувер, 2011. 792 с.

17. Yakovlev V. F. *Sistemnoe primeneniye prava* [System Application of the Law]. *Zakonodatel'stvo – Legislation*. 2007. Issue 12. Pp. 12–17. (In Russ.).
18. Ang G., Groosman M., Scholten N. Dutch performance-based approach to building regulations and public procurement. *Building Research and Information*. 2005. Vol. 33(2). Pp. 107–119. (In Eng.).
19. Antia K. D., Frazier G. L. The severity of contract enforcement in interfirm channel relationships. *Journal of Marketing*. 2001. Vol. 5(4). Pp. 67–81. (In Eng.).
20. Bovis Christopher H. *EU Public Procurement Law*. Edward Elgar. 2007. 488 p. (In Eng.).
21. Brown T. L., Potoski M. Contract-management capacity in municipal and county governments. *Public Administration Review*. 2003. Vol. 63(2). Pp. 153–164. (In Eng.).
22. Dubois A., Gadde L. E. Systematic combining: An abductive approach to case research. *Journal of Business Research*. 2002. Vol. 55(7). Pp. 553–560. (In Eng.).
23. Else J. F., Groze V., Hornby H. R., Mirr K., Wheelock J. Performance-based contracting: The Case of residential Foster-Care. *Child Welfare*. 1992. Vol. 71(6). Pp. 513–526. (In Eng.).
24. Enquist B., Camén C., Johnson M. Contractual governance for public service value networks. *Journal of Service Management*. 2011. Vol. 22(2). Pp. 217–240. (In Eng.).
25. Gruneberg S., Hughes W., Ancell D. Risk under performance-based contracting in the UK construction sector. *Construction Management and Economics*. 2007. Vol. 25(7). Pp. 691–699. (In Eng.).
26. Guajardo J. A., Cohen M. A., Kim S. H., Nettesine S. Impact of performance-based contracting on product reliability: An empirical analysis. *Management Science*. 2012. Vol. 58(5). Pp. 961–979. (In Eng.).
27. Heinrich C. J., Choi Y. Performance-based contracting in social welfare programs. *The American Review of Public Administration*. 2007. Vol. 37(4). Pp. 409–435. (In Eng.).
28. Hypko P., Tilebein M., Gleich R. Clarifying the concept of performance-based contracting in manufacturing industries: A research synthesis. *Journal of Service Management*. 2010. Vol. 21(5). Pp. 625–655. (In Eng.).
29. Jensen M. C. Organization theory and methodology. *The Accounting Review*. 1983. Vol. 58(2). Pp. 319–339. (In Eng.).
30. Kauppi K., Raaij E. M. van Opportunism and honest incompetence – Seeking explanations for noncompliance in public procurement. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2015. Vol. 25(3). Pp. 953–979. (In Eng.).
31. Nullmeier F. M. E., Wynstra F., Raaij E. M. van. Outcome attributability in performance-based contracting: Roles and activities of the buying organization. *Industrial Marketing Management*. 2016. Vol. 59. Pp. 25–36. (In Eng.).

15. Черновол Е. П. Понятие контрактной системы России в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // *Право и экономика*. 2015. № 4. С. 42–46.
16. Шершеневич Г. Ф. Учебник русского гражданского права: в 2 т. М.: Статут, 2005. Т. 2. 461 с.
17. Яковлев В. Ф. Системное применение права // *Законодательство*. 2007. № 5. С. 12–17.
18. Ang G., Groosman M., Scholten N. Dutch performance-based approach to building regulations and public procurement // *Building Research and Information*. 2005. Vol. 33(2). Pp. 107–119.
19. Antia K. D., Frazier G. L. The severity of contract enforcement in interfirm channel relationships // *Journal of Marketing*. 2001. Vol. 5(4). Pp. 67–81.
20. Bovis Christopher H. *EU Public Procurement Law*. Cheltenham: Edward Elgar, 2007. 488 p.
21. Brown T. L., Potoski M. Contract-management capacity in municipal and county governments // *Public Administration Review*. 2003. Vol. 63(2). Pp. 153–164.
22. Dubois A., Gadde L. E. Systematic combining: An abductive approach to case research // *Journal of Business Research*. 2002. Vol. 55(7). Pp. 553–560.
23. Else J. F., Groze V., Hornby H. R., Mirr K., Wheelock J. Performance-based contracting: The Case of residential Foster-Care // *Child Welfare*. 1992. Vol. 71(6). Pp. 513–526.
24. Enquist B., Camén C., Johnson M. Contractual governance for public service value networks // *Journal of Service Management*. 2011. Vol. 22(2). Pp. 217–240.
25. Gruneberg S., Hughes W., Ancell D. Risk under performance-based contracting in the UK construction sector // *Construction Management and Economics*. 2007. Vol. 25(7). Pp. 691–699.
26. Guajardo J. A., Cohen M. A., Kim S. H., Nettesine S. Impact of performance based contracting on product reliability: An empirical analysis // *Management Science*. 2012. Vol. 58(5). Pp. 961–979.
27. Heinrich C. J., Choi Y. Performance-based contracting in social welfare programs // *The American Review of Public Administration*. 2007. Vol. 37(4). Pp. 409–435.
28. Hypko P., Tilebein M., Gleich R. Clarifying the concept of performance-based contracting in manufacturing industries: A research synthesis // *Journal of Service Management*. 2010. Vol. 21(5). Pp. 625–655.
29. Jensen M. C. Organization theory and methodology // *The Accounting Review*. 1983. Vol. 58(2). Pp. 319–339.
30. Kauppi K., Raaij E. M. van Opportunism and honest incompetence – Seeking explanations for noncompliance in public procurement // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2015. Vol. 25(3). Pp. 953–979.
31. Nullmeier F. M. E., Wynstra F., Raaij E. M. van. Outcome attributability in performance-based contracting: Roles and activities of the buying organization // *Industrial Marketing Management*. 2016. Vol. 59. Pp. 25–36.