

УДК 34:658.1

ПРАВО В СИСТЕМЕ СРЕДСТВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ НАДЕЖНОСТИ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ ЗАКУПОК

В.Г. Голубцов,

*доктор юридических наук, профессор
заведующий кафедрой предпринимательского права,
гражданского и арбитражного процесса
ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный
исследовательский университет»
614990, Россия, г. Пермь, ул. Букирева, 15
e-mail: predprim.pravo@gmail.com*

С.А. Левченко,

*кандидат экономических наук,
доцент кафедры предпринимательского права,
гражданского и арбитражного процесса
ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный
исследовательский университет»
614990, Россия, г. Пермь, ул. Букирева, 15
e-mail: svetlanalev333@mail.ru*

Аннотация: выбор адекватного арсенала правовых форм, которые может применить государство в своей законотворческой деятельности, зависит от вектора экономических отношений в этой сфере и объективных экономических законов их развития. Автор обращается к проблемам контрактного законодательства с позиций экономики и права, анализируя их с использованием политико-правового подхода. Целью является не только исследование существующих нормативных решений в исследуемой сфере, но прежде всего поиск адекватных экономическим закономерностям законотворческих подходов. Автор также обращается к проблематике форм участия государства в контрактных отношениях, а также касается вопроса о юридической личности заказчиков в контрактной системе.

Ключевые слова: контрактная система, экономическая наука, юриспруденция, политико-правовой подход, государство в гражданских правоотношениях, государственные заказчики.

THE LAW IN THE SYSTEM OF MEANS WHICH SECURE ECONOMIC RELIABILITY OF THE CONTRACTUAL SYSTEM IN THE SPHERE OF PROCUREMENT

V.G. Golubtsov

*Perm State University,
614990, Russia, Perm, Bukireva st., 15
e-mail: predprim.pravo@gmail.com*

S.A. Levchenko

*Perm State University,
614990, Russia, Perm, Bukireva st., 15
e-mail: svetlanalev333@mail.ru*

Annotation: The choice of adequate range of the legal forms which can be used by a state in its law-making activities depends on the character of economic relations in this sphere and on the objective economical laws of their development. The author addresses the problems of contract legislation from the position of the economy and the law, analysing them through the political and legal approach. The purpose of the work is not only the study of the existing normative solutions in the sphere of interest, but first of all the search for the law-making approaches which would suit the economic regularities. The author also approaches the problematics of the forms of the state's participation in the contractual relations, and touches upon a question of the juridical personality of the customers in the contractual system.

Keywords: contractual systems, economic science, jurisprudence, political and legal approach, state in the civil legal relations, government customers.

Введение

Опосредуя разные виды фактических общественных отношений, право выступает явлением далеко не автономным от опыта других общественных наук. Если говорить о соотношении экономической и юридической наук, то очевидно, что они должны быть отнесены к числу глубоко интегрированных друг в друга. Фактические данные, с которыми имеют дело представители экономической науки, — важный исходный момент для развития в том числе и юридической мысли. Вместе с тем «экономические знания, лишенные правовой формы, опоры на юридический фактор, внутренне не связанные с правом, регулирующим экономические отношения, дают мало пользы их обладателям. Равным образом малоэффективны и правовые знания,

не обоснованные экономически. В этом смысле экономические знания, несомненно, имеют первенство над правовыми»¹.

В правоведении выделено несколько подходов к вопросу о соотношении права и экономики². Не отрицая их содержательную ценность для определенных исследовательских целей, подчеркнем, что в аспекте актуального взаимодействия права и экономики нам видится более актуальным тот исследовательский подход, который основан на идее взаимодействия юридической и экономической мыслей. Именно такой подход, именуемый в правовой науке политико-правовым³, дает возможность подходить к исследованию права не только с сугубо догматических позиций (когда изучается и исследуется лишь право, созданное и действующее), а изучать право как явление идеальное, ориентированное на перспективу с позиций должного, в чем, собственно, и состоит, как представляется, основная задача юридической мысли.

Яркой иллюстрацией такого взаимодействия права и экономики является сфера удовлетворения публичных потребностей. Создание институциональных условий и механизмов для повышения эффективности контрактной системы государственных закупок (товаров, работ, услуг) в странах с высокоразвитой экономикой является одним из важнейших приоритетов, стратегически обеспечивающих новое качество экономического роста. Именно такая ключевая задача отражена в новой европейской Директиве о государственных закупках (от 15 января 2014 г.)⁴. Подобные же ориентиры предопределяют направления развития российских юридической и экономической мыслей, способных, как думается, предложить законодателю надлежащий теоретический задел.

¹ Жилинский С.Э. Предпринимательское право (правовая основа предпринимательской деятельности): Учебник. М.: Норма-Инфра, 2001. С. 7.

² Более подробно о разновидностях этих моделей см.: Семякин Н.М. Экономика и право: проблемы теории, методологии и практики / Под общ. ред. А.И. Татаркина. М.: ЗАО «Изд-во «Экономика»», 2006. Гл. 1, пар. 4 «Экономика и право: три основные модели соотношения». С. 74–84; Ларин А.А. Роль экономических факторов в генезисе и развитии права // Инновации в государстве и праве России: Мат-лы Всерос. науч.-практ. конф. (Нижний Новгород, 19–20 апреля 2007 г.): В 2 ч. Н. Новгород: Изд-во Нижегород. гос. ун-та, 2007. Ч. 1. С. 181–189; Карапетов А.Г. Экономический анализ права. М.: Статут, 2016; Бондаренко Н.Л. Некоторые методологические проблемы взаимодействия юридической и экономической наук // Методологические проблемы цивилистических исследований: Сб. науч. ст. / Отв. ред. А.В. Габов, В.Г. Голубцов, О.А. Кузнецова. М.: Статут, 2016. С. 30–43; Аллатов А.А. Экономическая теория: Учебник и практикум. Гл. 6. М.: Юрайт, 2017.

³ Карапетов А.Г. Экономический анализ права. М.: Статут, 2016. С. 8.

⁴ European Commission MEMO/14/18 от 15.01.2014 // http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement

В основе рыночной экономики, как учат теоретики, лежит процесс взаимовыгодного оборота экономических благ и прав. Контрактная система — неотъемлемая часть рыночной экономики. Здесь, как и в любом транзакционном процессе, важна надежность, которая определяется ожидаемой эффективностью от вложенных ресурсов.

Трактовка надежности как свойства той или иной экономической системы опирается на труды таких известных представителей экономической науки, как Е. Гинзбург¹ и В. Егоров². Все последующие научные трактовки экономической надежности, как правило, представляют собой конкретизацию этого явления применительно к отдельным разновидностям экономических систем. Как утверждается сегодня применительно к контрактной системе, «данное понятие должно включать в себя, во-первых, результативность, как соответствие общественных расходов и достигаемых с их помощью результатов конкретным целям, во-вторых, экономичность, как эффективность закупочной деятельности на разных стадиях процесса размещения и реализации государственных заказов, и, в-третьих, «внешнюю» эффективность системы как влияние на социально-экономическое развитие страны³.

В экономике надежность имеет противоположность в виде экономической неопределенности, неизвестности последствий, риска хаоса и возможной непредсказуемости последующего движения. Констатация подобного состояния обычно предопределяет активизацию теоретического внимания по двум научным направлениям. Одно из них — экономическая теория права (*economics of law*), возникшее в качестве самостоятельного научного направления в 50-х гг. XX в., второе — юриспруденция, чьи ресурсы ориентированы на анализ имеющихся правовых механизмов регулирования соответствующих фактических отношений, поиск недостающих инструментов, отыскание способов совершенствования уже имеющихся.

Теория экономической надежности опирается на технико-экономический аппарат и исключительно математический инструментарий. Далеко не все юристы обладают возможностями и методикой их освоения, поскольку способы и методы решения правовых задач обычно классические. Зародившись в российской дореволюционной

¹ Гинзбург Е.Г. Экономика производственных процессов. Ярославль: ЯрГУ, 1976. 244 с.

² Егоров В.Н., Коровин Д.И. Основы экономической теории надежности производственных систем. М.: Наука, 2006. 526 с.

³ Морозова А.И. Основные направления повышения эффективности реализации государственной закупочной политики // ЭТАП: Экономическая Теория, Анализ, Практика. 2013. № 4. С. 38–46.

цивилистике в середине XIX в. в виде анализа уже существующих терминов и правовых понятий, за ними стоящих, они продолжают оставаться основными.

Однако отметим, что проблематика законодательства о контрактной системе не тот случай, где нужны и достаточны исключительно упомянутые способы и методы. Здесь законодатель нуждается в выработке моделей адекватного правового отражения соответствующих экономических процессов и выработке должного, необходимого и достаточного правового инструментария. Поэтому, говоря о соотношении экономики и права применительно к вопросам обеспечения надежности контрактной системы, будут использованы сходные взгляды, существующие в экономической и юридической науках, на наиболее проблемные вопросы правового регулирования контрактной системы.

Экономико-правовая проблематика в анализе эффективности контрактной системы

Рынок регулируемых закупок, исчисляемый десятками триллионов рублей, продолжает оставаться весьма проблемным сегментом российской экономики¹. Именно так, на европейский манер, именуют контрактную систему представители экономической науки², чьи взгляды на то, какой должна быть ее правовая архитектура, легли в основу обновленного законодательства о контрактной системе.

Потенциальных опасностей и рисков неэффективного использования бюджетных ресурсов в рамках контрактной системы множество. И дело не только в отсутствии однозначно позитивных результатов функционирования рынка, который пока не привел к росту благосостояния и желаемому повышению уровня материального и духовного благополучия людей. Оно еще и в том, что контрактная система — это то легальное правовое средство, с помощью которого происходит отделение бюджетных ресурсов от субъектов права публичной собственности с последующей их циркуляцией, сначала номинально, а после заключения контракта реально.

Отсюда множество вопросов, которые возникают в указанной сфере. В мировой экономической практике применительно к контрактам

¹ <http://zakupki.gov.ru>

² Обзор международной экономической практики, касающейся понятийного аппарата контрактной системы. См.: *Смотрицкая И.И., Шувалов С.С.* Развитие института публичных закупок (к формированию новой модели контрактной системы закупок) // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2017. Т. 10. № 5. С. 99–114.

как свободным и взаимовыгодным экономическим договорам описаны наиболее сложные контрактные схемы и потенциальные ловушки в них и даже получена Нобелевская премия по экономике за вклад в теорию контрактов¹. В России, кроме экономической и юридической доктрин и судебной практики, сложности, связанные с функционированием контрактной системы, регулярно воспроизводятся в ежегодных отчетах Счетной палаты РФ.

Оптимизация контрактной системы — задача чрезвычайно актуальная для научно-теоретических изысканий как в экономической науке, так и науке юридической. Представители обеих научных областей озадачены повторяемостью и типичностью отступлений от объективных экономических² и юридических закономерностей. Не ставя перед собой задачу обозначить весь перечень проблем, затрагивающих сегодняшний механизм функционирования контрактной системы, оттолкнемся от данных Счетной палаты РФ по итогам 2018 г., опубликовавшей перечень наиболее типичных и повторяющихся отступлений от должного. К числу проблемных моментов по итогам года отнесены: нарушения при приемке и оплате поставленных товаров (работ, услуг), не соответствующих условиям контрактов; нарушения при обосновании и определении начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком; неприменение мер ответственности по контракту; внесение изменений в контракт с нарушением требований, установленных законодательством³.

Не будем специально останавливаться на проблеме нарушений при приемке и оплате поставленных товаров (работ, услуг), не соответствующих условиям контрактов. Практика фиксирует проблемы приемки в связи с расхождением документальных данных (момент заказа) и фактически полученных товаров. Требования применительно к исполнению контрактов прописаны в законодательстве достаточно

¹ См.: *Измалков С.Б., Сонин К.И.* Основы теории контрактов (Нобелевская премия о экономике 2016 г. — Оливе Харти Бенгт Хольмстрем) // Вопросы экономики. 2017. № 1. С. 5–21; *Бениц Д.С.* Теория контрактов как мейнстрим: к вопросу о присуждении Нобелевской премии О. Харту и Б. Хольмстрему // Вестник Челябинского университета. 2017. № 2 (398). С. 116–121 и др.

² См.: *Вольчик В.В., Нечаев А.Д.* Трансакционный анализ сферы государственных закупок: Монография. Ростов н/Д: Содействие — XX в., 2015. 144 с; *Федорова И.Ю., Фрыгин А.В., Седова М.В.* Контрактная система: развитие финансового механизма государственных и муниципальных закупок. М.: Дашков и К, 2018; *Белов В.Е.* Концептуальные проблемы формирования и функционирования контрактной системы в сфере закупок в России: Монография. М.: Юстицинформ, 2018 432 с.; *Степанова Е.Е.* Контрактная система в сфере закупок: опыт цивилистического исследования. Монография. СПб.: Гамма, 2018. 228 с.

³ <http://www.ach.gov.ru/promo/goszakupki-2018/index.html>

ясно, однако в большей степени в расчете на несложные сделки. Такие причины, как некомпетентность заказчиков в товарных позициях сложного наполнения, являющиеся причиной составления некорректных технических заданий и существенно затрудняющих приемку, также затронуты в литературе. Предполагается, что часть вопросов будет снята с разработкой типовых технических заданий для различных товаров (товарных групп), которые облегчат заказчику процедуру подбора сложных товаров, и хотя бы частичной централизацией закупок для целей профессионального отбора (выбора) технически сложных товаров отдельных социально значимых категорий. Предполагается, что свою лепту в решение проблемы внесет цифровое обеспечение вопроса¹.

Такие проблемы, как неприменение мер ответственности по контракту, внесение изменений в контракт с нарушением требований, установленных законодательством, имеют чисто правовую природу, поэтому отдельного внимания в настоящем исследовании мы им не уделим.

Что касается проблемы обоснования начальной (максимальной) цены контракта, то она как раз может быть признана одной из наиболее актуальных в планировании контрактной системы. Ценообразование в рамках этой системы полностью сведено к понятию «начальная (максимальная) цена контракта или цена контракта с единственным поставщиком» (НМЦК). Очевидно, что завышение (занижение) данной величины негативно отражается на другой величине — бюджетных средствах. Методики обоснования начальной (максимальной) цены контракта сформулированы в экономической науке. Здесь же названы и те экономические нецелесообразности, которые противоречат теории свободного рынка.

По нормам Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (ст. 22) начальную (максимальную) цену контракта или цену контракта с единственным поставщиком самостоятельно определяет заказчик. Логика состоит в стремлении законодателя изначально закрепить положение о том, что контрактные отношения — это не гражданско-правовой договор, в котором стороны равны. Заказчик более сильная, доминирующая сторона контрактных отношений, так как он держатель бюджетных ресурсов. Не являясь чаще всего конечным потребителем

¹ Савельев А.И. Некоторые правовые аспекты использования смарт-контрактов и блокчейн-технологий по российскому праву // Закон. 2017. Т. 5. № 5. С. 94–117; Косаян Н.Г., Милькина И.В. Блокчейн в системе государственных закупок // Management. 2019. № 1. С. 33–41 и др.

заказываемого товара, он должен не просто обосновать структуру цены или диапазон цен, а назвать ее точное денежное выражение. Это те знания и информация, которыми обладает поставщик. Причина проста: цена товара всегда производна от бизнес-модели конкретного поставщика и учитывает его маркетинговую и логистическую политику, масштаб производства, целевую рентабельность, рыночную конъюнктуру и другие факторы. Управляя этими процессами, поставщик может управлять и ценой. *Но из процесса определения начальной (максимальной) цены контракта или цены контракта с единственным поставщиком он выведен и любые ценовые переговоры ему запрещены.* Не исключено, что ведущим мотивом такого законодательного решения явилась не только поддержка заказчика как доминирующей стороны контракта. Можно предположить и некое желание закрепить имеющие порой место быть в указанной сфере нарушения, что, как представляется, нельзя признать адекватным идеальной правовой и экономической модели.

Заказчик, используя данную ему законом самостоятельность, не способен точно определить ни цену, ни издержки по исполнению взятого поставщиком по контракту обязательства.

При назначении начальной (максимальной) цены контракта или цены контракта с единственным поставщиком Закон о контрактной системе предлагает опираться на ценовые предложения от произвольно выбранных поставщиков и цены найденных исполненных контрактов (метод сопоставимых рыночных цен). Подобный ресурс не обеспечивает выбор и назначение адекватной цены, которая в итоге всегда оказывается приблизительной. При этом приближенной она очень часто оказывается к интересам бюджета, а не к реальным составляющим цены, и несоответствие это очень часто выясняется на этапе исполнения контракта.

Проблемы контрактного ценообразования — предмет многочисленных публикаций в экономической науке. Высказывается множество предложений: об изменении принципов ценообразования в виде необходимости отказа от безусловной публичной декларации начальной (максимальной) цены контракта, расширения существующей формулы фиксированных цен¹, об определении правила закупки за единицу стоимости, о создании публичного мониторинга цен госзакупок и госзаданий, о введении возможности ведения переговоров между заказчиками и поставщиками и определении порядка их проведения

¹ См.: Пахомов Ю.Г., Пахомова Л.М. Проблемные вопросы определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в рамках контрактной системы // Arsadministrand. Искусство управления. 2014. № 3. С. 16–25.

и документирования. Данные предложения вполне вписываются в модель гражданско-правового регулирования, не исключающего согласительные возможности для сторон контракта. Однако их реализация исключена до того момента, пока законодатель не откажется от (экономической) идеи о доминирующем положении заказчика. По этим же причинам не выглядят эффективными предложения о снятии правовых барьеров на пути развития инструментов ценообразования (*об изменении инструментов ценообразования*), об увеличении набора формул фиксированных цен, об отказе от безусловной публичной декларации начальной (максимальной) цены контракта¹.

Контрактная деятельность в сфере закупок — особенный вид экономической деятельности. Это временной процесс, в котором сконцентрированы как публичные, так и частноправовые виды отношений. Грани их сплетения не всегда удастся увидеть и различить. В этом одна из причин того, что отношения заказчиков и поставщиков не воспринимаются как имеющие однонаправленные интересы. И все же не стоит исключать тот факт, что контрактная система, при всех ее особенностях, связана с основными институтами хозяйственной жизни государства.

Последние нормативные изменения Закона о контрактной системе² хоть и внесли дополнительную ясность в ее функционирование, не изменили идею ст. 22 Закона о контрактной системе, коснувшись этой нормы в части увеличения ресурсов заказчика и определения начальной (максимальной) цены контракта. Считается, что принцип эффективности того экономического изменения, которое наступает при расходовании бюджетных средств, при возложении на заказчика ценовых обязанностей, соблюден.

Исконно юридической, хотя и берущей свое начало в экономических взглядах о том, что контрактная система представляет собой институт государственного хозяйствования в виде «бизнеса для государства» или «бизнеса для общества» и один из механизмов управления экономикой со стороны государства³, является проблема участия государства в контрактных отношениях.

¹ Анчишкина О.В. Российская модель контрактных отношений и перспективы ее модернизации // ЭТАП: Экономическая Теория, Анализ, Практика. 2018. № 3. С. 52–69.

² Федеральный закон от 01.05.2019 № 71-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд».

³ Смотрицкая И.И., Шувалов С.С. Развитие института публичных закупок (к формированию новой модели контрактной системы закупок) // Контрактная система как механизм государственного регулирования экономики: Монография. М.: ИЭ РАН, 2017. С. 105.

Законом о контрактной системе введены новые юридические понятия, ключевым из которых является «контрактная система», представляющая собой «совокупность участников контрактной системы». Это означает, что в отечественном законодательстве контрактная систем рассматривается через призму перечисления ее участников. Как показала практика применения обновленного законодательства о контрактной системе, существующие теоретические достижения, наиболее часто уводящие в доктрину публичного юридического лица, нельзя считать достаточными для обеспечения действительно равного участия государства в контрактных правоотношениях.

Признаем, что этого равенства нет, как и нет однозначного ответа на вопрос о том, следует ли к нему стремиться в рамках конкретных отношений.

Ведущая теоретическая проблема, относящаяся к участию государства в контрактных отношениях с позиций сугубо правовых, нам видится в том, что законодателю сегодня остро недостает юридических приемов и методов, используемых им для оформления соответствующих юридических конструкций, от которых, по сути, зависит прогрессивность контрактной системы. Экономическая наука в этом вопросе обходится подходом, согласно которому государство легально именуется консолидированным заказчиком¹, что не является приемлемым для юридического подхода.

Эффект недостающих юридических знаний об участии государства в контрактных отношениях выявлен в экономических исследованиях, где вскрыты ситуации закупок «государства у государства», заключение государственными заказчиками контрактов с аффилированными с государством структурами (ГУПы, муниципальные учреждения, казенные учреждения и предприятия, бюджетные учреждения). Следствием таких ситуаций является «закрытое» распределение бюджетных средств внутри бюджетной системы².

Нельзя не признать того, что замкнутость исследовательских взглядов на двух основных идеях — в виде критики существующих норм ГК РФ об участии государства в гражданских правоотношениях и исключительно теоретических предложений о возможности использования конструкции публичного юридического лица — не дает желаемого результата. Отсутствие надлежащих предложений со сто-

¹ *Анчишкина О.В.* Экономические и правовые особенности контрактных отношений как особого института российской экономики // Вестник института экономики Российской академии наук. 2018. № 3. С. 61–77.

² Госзакупки. Какой должна быть контрактная система: Доклад / Авт. коллектив под науч. рук. О.В. Анчишкиной; И.И. Смотрицкая, И.В. Бегтин, М.А. Бонч-Осмоловский, С.Б. Дашков и др. М., 2017.

роны юридической науки о том, как рациональнее выстроить систему участников контрактной системы, не дает возможности получить искомый экономический результат. Такое положение дел будет тянуть контрактное законодательство в сторону законодательства обременительного. Таким в европейской практике считается законодательство, нуждающееся в постоянных изменениях. Единый словарь контрактной системы¹ эту проблему также не решит, она не комментаторская, а концептуальная и требует предметного доктринального внимания.

Одним из решений, способных приблизить к определенности, может стать определение в законе гражданско-правового статуса государственного органа. Его как такового в российском законодательстве нет. На практике это достаточно многомерное понятие, используемое в качестве межотраслевого. Поскольку участие государственных органов в гражданских правоотношениях — функция побочная, то представляется, что определение государственного органа должно быть дано прежде в нормах публичного права с обозначением его публично-правового статуса, на которое впоследствии должны быть сориентированы и нормы гражданского законодательства в отношении определения особенностей их гражданско-правового статуса. Тогда можно будет обоснованно рассуждать о гражданско-правовых полномочиях государственного органа, не только «прилагаемых» к полномочиям публичным, но и возможных к размежеванию с ними, а также разграничивать несовпадающие применительно к органам государственной власти, имеющим статус юридического лица, такие понятия, как «орган юридического лица» и «орган государственной власти». И этот перечень государственных органов, допущенных к государственным закупкам на стороне государственного заказчика как интегратора закупки, должен быть общедоступным.

Представители экономической науки, фактически выступившие идеологами действующего законодательства о контрактной системе, признали, что его важнейшие (правовые) параметры в момент принятия закона были ориентированы на решение таких, вне всякого сомнения, важных, частных вопросов, как импортозамещение, инновации, контроль роста цен, расширение закупок субъектов малого и среднего предпринимательства и т.п.² Очевидно, что анализ, дифференциация и учет особенностей статуса участников контрактной системы не были определяющими в законотворческом процессе, что, очевидно,

¹ <https://www.xn---44-ydd8d.xn--p1ai/dictionary/dictionary.html>

² *Смотрицкая И.И., Шувалов С.С.* Развитие института публичных закупок (к формированию новой модели контрактной системы закупок). С. 100.

не способствует созданию эффективной системы законодательного регулирования в указанной сфере.

Если говорить в целом об участниках контрактной системы, то нельзя не сказать о том, что нормам Закона о контрактной системе недостаточно корреспондирующего и понятного характера в соотношении с имеющимися нормами ГК РФ о лицах.

Для преодоления этой неопределенности в литературе предложен вариант расклассирования видов государственных (муниципальных) заказчиков, упоминаемых в законодательстве о контрактной системе. По мнению его автора, этот прием не направлен против того, что уже общеустановлено в действующем законодательстве. Его цель снять правовую и организационно-правовую обезличенность субъектов, именуемых государственными (и муниципальными) заказчиками¹.

К первой группе автор относит категорию так называемых *классических* заказчиков. В их числе государственные органы, в том числе органы государственной власти, чья связь с государством осуществляется через функции государственного управления. В гражданско-правовом пространстве они действуют в порядке ст. 125 ГК РФ. Ко второй группе автор относит функциональных государственных (муниципальных) заказчиков. Это юридические лица, поименованные в нормах ГК РФ и действующие от имени Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования.

К таковым сегодня относятся казенные учреждения. Наиболее полно особенности статуса таких учреждений закреплены в ст. 6 БК РФ, согласно которой казенным учреждением является государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы. Как видно, определение данного вида учреждения (в отличие от учреждения бюджетного, автономного и частного) ориентировано исключительно на государственный (муниципальный) интерес.

К группе функциональных государственных заказчиков автор также причисляет органы управления государственными внебюджетными

¹ Комиссарова Е.Г. Правовая фигура заказчика по законодательству о контрактной системе // Пермск. юрид. альманах. 2018. № 1. С. 233–240.

фондами, имущество которых, как и имущество государственных казенных учреждений, принадлежит государству.

В отдельную группу — группу *отраслевых* государственных заказчиков — автором выделены поименованные в нормах Закона о контрактной системе государственные корпорации: Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» и Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос». Являясь получателями бюджетных средств и выполняя часть государственных функций, эти виды государственных заказчиков должны быть отделены от классических и функциональных государственных заказчиков, а также должны исключить возможность их смешения с публичными акционерными обществами с государственным участием, государственными компаниями, федеральными государственными унитарными предприятиями.

Не все бесспорно в классификации заказчиков, предложенной цитируемым автором, однако в ней видится шаг вперед в достижении субъектной определенности на стороне заказчика. Она позволяет хотя бы частично отодвинуться от той неопределенности в субъектном составе, что идет от предшествующего закупочного законодательства, в большей мере обходящегося некой фигурой моноструктурного государственного заказчика.

Заключение

Принцип эффективности, призванный обеспечивать надежность контрактной системы, сформулирован в ст. 12 Закона о контрактной системе в виде необходимости достижения заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд. Применительно к задачам юридической науки это означает необходимость разработки эффективных правовых конструкций, учитывающих особенности регулируемых экономических отношений. С учетом того, что речь идет не об экономических расчетах, а о тексте нормативного акта, необходимо признать, что содержание таких норм определяется той законодательной идеей, ради которой они вводятся в текст закона. Как можно заключить из проведенного исследования, это правило применительно к ст. 12 Закона о контрактной системе нельзя назвать соблюденным, следовательно, перед представителями как экономической, так и юридической науки стоит актуальная задача такие критерии законодателю предложить. Без этого задача законодательной и практической гармонизации контрактной системы эффективно и оперативно разрешена быть не может.

Библиографический список:

1. *Алпатов А.А.* Экономическая теория: Учебник и практикум. Гл. 6. М.: Юрайт, 2017. 299 с.
2. *Анчишкина О.В.* Экономические и правовые особенности контрактных отношений как особого института российской экономики // Вестник института экономики Российской академии наук. 2018. № 3. С. 61–77.
3. *Анчишкина О.В.* Российская модель контрактных отношений и перспективы ее модернизации // ЭТАП: Экономическая Теория, Анализ, Практика. 2018. № 3. С. 52–69.
4. *Белов В.Е.* Концептуальные проблемы формирования и функционирования контрактной системы в сфере закупок в России: Монография. М.: Юстицинформ, 2018. 432 с.
5. *Бенц Д.С.* Теория контрактов как мейнстрим: к вопросу о присуждении Нобелевской премии О. Харту и Б. Хольмстрему // Вестник Челябинского университета. 2017. № 2 (398). С. 116–121.
6. *Вольчик В.В., Нечаев А.Д.* Трансакционный анализ сферы государственных закупок: Монография. Ростов н/Д: Содействие – XX в., 2015. 144 с.
7. *Гинзбург Е.Г.* Экономика производственных процессов. Ярославль: ЯрГУ, 1976. 244 с.
8. Госзакупки. Какой должна быть контрактная система: Доклад / Авт. коллектив под науч. рук. О.В. Анчишкиной: И.И. Смотрицкая, И.В. Бегтин, М.А. Бонч-Осмоловский, С.Б. Дашков и др. М., 2017. 106 с.
9. *Егоров В.Н., Коровин Д.И.* Основы экономической теории надежности производственных систем. М.: Наука, 2006. 526 с.
10. *Жилинский С.Э.* Предпринимательское право (правовая основа предпринимательской деятельности): Учебник. М.: Норма-Инфра, 2001. 672 с.
11. *Измалков С.Б., Сонин К.И.* Основы теории контрактов (Нобелевская премия по экономике 2016 г. – Оливе Харти Бенгт Хольмстрем) // Вопросы экономики. 2017. № 1. С. 5–21.
12. *Карпетов А.Г.* Экономический анализ права. М.: Статут, 2016. 528 с.
13. *Бондаренко Н.Л.* Некоторые методологические проблемы взаимодействия юридической и экономической наук // Методологические проблемы цивилистических исследований: Сб. науч. ст. / Отв. ред. А.В. Габов, В.Г. Голубцов, О.А. Кузнецова. М.: Статут. 2016. С. 30–43.
14. *Комиссарова Е.Г.* Правовая фигура заказчика по законодательству о контрактной системе // Пермск. юрид. альманах. 2018. № 1. С. 233–240.

15. *Косян Н.Г., Милькина И.В.* Блокчейн в системе государственных закупок // Management. 2019. № 1. С. 33–41.

16. *Ларин А.А.* Роль экономических факторов в генезисе и развитии права // Инновации в государстве и праве России: Мат-лы Всерос. науч.-практ. конф. (Нижний Новгород, 19–20 апреля 2007 г.): В 2 ч. Н. Новгород: Изд-во Нижегород. гос. ун-та, 2007. Ч. 1. С. 181–189.

17. *Морозова А.И.* Основные направления повышения эффективности реализации государственной закупочной политики // ЭТАП: Экономическая Теория, Анализ, Практика. 2013. № 4. С. 38–46.

18. *Пахомов Ю.Г., Пахомова Л.М.* Проблемные вопросы определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в рамках контрактной системы // ARS Administrand. Искусство управления. 2014. № 3. С. 16–25.

19. *Савельев А.И.* Некоторые правовые аспекты использования смарт-контрактов и блокчейн-технологий по российскому праву // Закон. 2017. Т. 5. № 5. С. 94–117.

20. *Семякин Н.М.* Экономика и право: проблемы теории, методологии и практики / Под общ. ред. А.И. Татаркина. М.: ЗАО «Экономика», 2006. Гл. 1, пар. 4 «Экономика и право: три основные модели соотношения. С. 74–84.

21. *Смотрицкая И.И., Шувалов С.С.* Развитие института публичных закупок (к формированию новой модели контрактной системы закупок) // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2017. Т. 10. № 5. С. 99–114.

22. *Степанова Е.Е.* Контрактная система в сфере закупок: опыт цивилистического исследования: Монография. СПб.: Гамма, 2018. 228 с.

23. *Федорова И.Ю., Фрыгин А.В., Седова М.В.* Контрактная система: развитие финансового механизма государственных и муниципальных закупок. М.: Дашков и К, 2018. 224 с.

24. *Шувалов С.С.* Развитие института публичных закупок (к формированию новой модели контрактной системы закупок) // Контрактная система как механизм государственного регулирования экономики: Монография. М.: ИЭ РАН, 2017. 224 с.