

ПРОБЛЕМЫ ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОНТРАКТОВ

Аннотация. Сегодня происходит активная работа по борьбе с коррупцией, на что отчасти и направлен Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Заключение государственных контрактов согласно действующему законодательству предотвращает использование большого количества мошеннических схем, тем самым ограждает государство от излишних потерь и затрат средств. Однако существующие условия создают некоторые трудности как для заказчика, так и для исполнителя. Рассмотрены наиболее часто встречающиеся основания прекращения процедуры заключения государственного контракта. Именно такие проблемы изложены в данной статье.

Ключевые слова: государственный контракт, государственные закупки, государственный заказ, аукцион, договор поставки.

E. B. Kazakova, A. Yu. Shishkova

Penza State University, Penza, Russian Federation

PROBLEMS OF EXECUTION AND MANAGEMENT OF GOVERNMENT CONTRACTS

Abstract. Today there is an active work on the fight against corruption, which is partly aimed at the Federal law of 05.04.2013 №44-FZ "On the contract system in the procurement of goods, works and services for state and municipal needs." The conclusion of state contracts in accordance with the current legislation prevents the use of a large number of fraudulent schemes, thereby protecting the state from unnecessary losses and costs. However, the existing conditions create some difficulties for both the customer and the contractor. These problems are stated in this article.

Key words: state contract, public procurement, state order, auction, supply contract.

В наше время все бюджетные учреждения осуществляют закупки на контрактной основе, когда оплата подрядчикам производится за счет субсидий, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и иных средств, в соответствии с требованиями Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹. Государственным контрактом согласно названному выше Федеральному закону признается специальная форма соглашения, которая используется для получения государственным заказчиком необходимых ему товаров, работ или услуг². Заключить выгодный государственный

¹ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федер. закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ / Правовой Сервер КонсультантПлюс, www.consultant.ru. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_9959/ (дата обращения: 28.07.2019).

² Письмо Министерства экономического развития РФ от 8 ноября 2013 г. № ОГ-Д28-15539 «О разъяснении положения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ» / ГАРАНТ.РУ (Garant.ru). — URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70436050/> (дата обращения: 20.07.2019).

контракт – это цель не только каждой организации, но и государства в целом³. Однако при его заключении может возникнуть ряд трудностей.

Одной из наиболее важных трудностей при заключении государственного контракта является сложная процедура участия в аукционе, а также повышенные требования к самой организации, невыполнение которых может привести к тому, что организация попадет в реестр недобросовестных поставщиков, и, как следствие, не только лишится возможности заключить желаемый государственный контракт, но и получит вред для своей репутации⁴.

Часто встречающимися основаниями для отказа в допуске к процедурам закупок являются:

- несоответствие заявки требованиям документации;
- не предоставление документов, определенных Федеральным законом № 44-ФЗ, либо предоставление недостоверных сведений;
- несоответствие участника установленным требованиям [1].

В соответствии со ст. 31 Федерального закона № 44-ФЗ, существуют еще два основания отказа в участии закупок:

- Наличие у руководителя, главного бухгалтера или членов коллегиального органа судимости за экономические преступления;
- Наличие в реестре недобросовестных поставщиков⁵.

Кроме вышеперечисленных оснований прекращения процедуры заключения государственного контракта существует ряд других. Наиболее часто встречающимися из них являются:

1) Одной из ведущих проблем является излишний акцент на стоимости закупки. Данный вопрос возникает в связи с тем, что зачастую, снижая цену государственного контракта, организация получает не только более дешевого поставщика, но и более низкое качество товаров (услуг). При вышеизложенном государству зачастую приходится переплачивать, чтобы достигнуть определенного результата, так как занижение качества товара (услуги) ведет к быстрому износу материалов или к фактическому сокращению объема услуг, например, за счет отказа исполнителя совершать сопутствующие действия для улучшения качества работ.

2) Проблемы с казначейским сопровождением государственного контракта. Данный пункт связан с требованиями, которые выдвигают органы федерального казначейства, расширенное сопровождение позволяет не только отследить движение целевых средств по каждому контракту, но и проконтролировать достижение тех или иных целей организации [2].

Вопросы по данному пункту касаются как непосредственно процесса заключения контракта (форма составления, сложности в формулировке некоторых, наиболее важных пунктов контракта, формирование лицевых счетов для контрактов по государственным оборонным заказам, с последующим оформлением документации для получения организациями - исполнителями средств, полагающихся им), так и дальнейшему исполнению по нему (оплата, где казначейством выдвигаются определенные требования к форме документа, по которому производится оплата в рамках текущего государственного контракта). Кроме того, казначейство отслеживает изменения в контрактах посредством проверки дополнительных соглашений и утверждения внесенных изменений в уже действующий государственный контракт. Изменения вносятся в части реквизитов участников соглашения, стоимости контракта и в случае корректировки спецификации кон-

³ Письмо Министерства экономического развития РФ от 31 декабря 2013 г. № Д28и-2420 «О разъяснении положений Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ»/ ГАРАНТ.РУ (Garant.ru). — URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70467210/> (дата обращения: 20.07.2019).

⁴ Государственный контракт: что это и его как заключить / Сайт ПРО-ГОЗЗАКАЗ.РУ. — URL: <https://www.pro-goszakaz.ru/article/102997-qqq-19-m6-gosudarstvennyu-kontrakt> (дата обращения: 21.07.2019).

⁵ Проблемные вопросы заключения государственных (муниципальных) контрактов. — URL: [https://aspect-m.com/upload_files/fail\(1\).pdf](https://aspect-m.com/upload_files/fail(1).pdf) (дата обращения: 23.07.2019).

тракта, кроме того, в иных случаях, являющихся существенными для последующей работы обеих сторон в рамках данного государственного контракта, а также в случаях изменения ключевых вопросов в законодательстве Российской Федерации, где возникают противоречия с текущими условиями контракта⁶.

3) Проблема при описании объекта закупки. Данный вопрос встает особо остро в информационных и высокотехнологичных отраслях, при осуществлении закупки техники, программного обеспечения или каких-либо иных сложных конструкций, оборудования. В данном случае сложность составляет формирование емкого, краткого и доступного для широкого круга людей описания предмета закупки. Стоит отметить, что описание не должно содержать аббревиатуры, но допускаются некоторые сокращения слов, не искажающие общий смысл описания [3].

4) Проблемы дублирования позиций в справочнике закупочной продукции. Она заключается в возможном приобретении одного и того же товара (услуги) под разными наименованиями.

Такое дублирование может быть случайным. При наименовании продукции специалисты могут чередовать буквы е/ё, использовать сокращения, условные обозначения, латиницу, профессиональный сленг или просто писать с ошибками. Выявление таких позиций – важная задача, именно поэтому справочник постоянно пополняется подобными дубликатами.

Однако дублирование может быть намеренное. Недобросовестные закупщики могут вступить в сговор с контрагентами и намеренно исказить наименования закупаемой продукции, чтобы другие поставщики не смогли принять участие в закупке.

Несколько лет назад такие виды «мошенничества» были наиболее популярны в сфере государственных закупок. Заказчики меняли кириллические символы на похожие по написанию латинские буквы и т.п. Система автоматизированного поиска не могла распознать такие описания, и в процедуре участвовали «нужные» компании [4].

Сегодня такая проблема встречается реже из-за совершенствования в области информационных технологий, благодаря чему большинство методов дублирования стало невозможным, что привело к увеличению уровня конкуренции среди претендентов на заключение государственных контрактов.

5) Проблемы при определении критериев качества товара (услуги), которые необходимо указывать в документации ввиду отсутствия государственных стандартов товаров (услуг). Для большинства видов предоставляемых услуг и закупаемых товаров на практике невозможно определить категории качества из-за их специфической природы. В данном случае оценку оказанных услуг или предоставленных товаров производят специалисты той области, которой касаются конкретные услуги (товары). В данном случае описываются наиболее важные функции, свойства, которые услуга (товар) должна иметь для достижения организацией конкретных целей⁷.

Разработанные критерии оценки для нового вида товара (услуг), к которому ранее не были применены иные системы оценки качества, могут быть приняты как пример для формирования нормативно-правовой базы в части государственных закупок на особых объектах. Согласно этой базе будет производиться обучение сотрудников контрольных органов и казначейства. Повышению качества товара (услуги) способствует создание и ввод в действие отраслевых стандартов, которые включали бы в себя описание внешнего (целостного) вида объекта (товара, резуль-

⁶ Письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 19 августа 2014 г. № Д28и-1616 «О разъяснении положений Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ» / Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации АО «Кодекс». — URL: <http://docs.cntd.ru/document/420219771> (дата обращения: 24.07.2019).

⁷ Ларин А. 5 главных проблем при участии в госзакупках / Сайт компании Rusbase. — URL: <https://rb.ru/opinion/b2g-problems/> (дата обращения: 21.07.2019).

тата услуги), а также его свойства, полезные качества. Все это помогло бы в полной мере оценить уровень предоставленных товаров (услуг), подробно, по пунктам расписать все требования к исполнителю по государственному контракту.

6) Проблемы с использованием разных единиц измерения для одной и той же продукции. Выражается в необходимости четко указывать в государственном контракте систему измерения, в которой будет происходить расчет количества товара. Это необходимо для того, чтобы четко рассчитать стоимость самого контракта, для более конкретного планирования расходов, фиксации объема работ (услуг) в физическом (не денежном) выражении [5]. При выборе системы измерения исполнитель и заказчик должны прийти к единому соглашению об объемах поставки, необходимых для достижения поставленных целей заказчику, а также для удобства расчета.

7) Сложность применения регулирующих норм в связи с постоянной доработкой и изменением законодательства. Государственный контракт является одним из самых строго регламентированных контрактов, в нем заказчик прописывает множество пунктов, касающихся как цены, штрафных санкций, так и сроков поставки, проведения экспертиз, оплаты. Однако для составления грамотного государственного контракта необходимо постоянно отслеживать изменения в законодательстве Российской Федерации, так как поправки, вводимые в нормативно-правовые документы, могут потребовать изменения условий государственного контракта для того, чтобы заключенное ранее соглашение не противоречило текущему законодательству⁸.

8) Проблема сложности закупочных процедур. Государственный контракт может заключаться только на основании результатов специально проведенных закупочных процедур. На сегодняшний день в законе выделяют следующие их виды:

1. Конкурс (открытый, с ограниченным участием, двухэтапный, закрытый, закрытый с ограниченным участием, закрытый двухэтапный);
2. Аукцион (электронный, закрытый);
3. Запрос котировок;
4. Запрос предложений;
5. Закупка у единственного поставщика.

Из приведенного выше списка 1 и 2 пункты являются конкурентными процедурами, основанными на принципе состязательности участников, предлагающих свои услуги (товары) и интересующие заказчика посредством предложения условий, более выгодных, чем у конкурента. Сложность для будущего исполнителя грамотно предложить условия контракта, чтобы в результате него получить максимально возможную прибыль, что в условиях конкуренции достаточно трудно сделать. Для заказчика трудности возникают при возникновении в ходе торгов демпинга цен. В таких случаях ведется особая проверка на коррупционную составляющую в части законности действий организации, желающей заключить государственный контракт.

Кроме того, конкурентные процедуры бывают двух типов, открытые и закрытые. Вся информация по открытым процедурам находится в общем доступе в Единой информационной системе в сфере закупок (ЕИС), где заказчику особо важно отражать корректные данные по контрактам в течение 3 дней после совершения каких-либо действий с конкретным соглашением⁹.

⁸ Сулейманов З. Почему госзакупки малоэффективны / З. Сулейманов // Финансовый директор (11 апреля 2016 г.). — URL: <https://fd.ru/articles/157684-sqb-16-m4-11-04-2016-pochemu-goszakupki-maloeffektivny> (дата обращения: 12.07.2019).

⁹ Письмо Министерства экономического развития РФ от 15 сентября 2011 г. № Д28-373 «О разъяснении положений Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ »/ ГАРАНТ.РУ (Garant.ru). — URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/55085174/> (дата обращения: 25.07.2019).

Информация о закрытых процедурах направляется заказчиком лишь определенному кругу поставщиков в форме приглашения к участию в закупке, а также не подлежит дальнейшему размещению в ЕИС¹⁰.

Аукцион - это процедура, где побеждает тот участник, который предлагает наиболее низкую цену закупки, происходит это в процессе пошагового снижения стоимости цены. Проблемой здесь служит создание компетентной комиссии для грамотного совершения закупки, а также предотвращения демпинга цены контракта.

Закупка у единственного поставщика не является конкурентной, когда разрабатывается и заключается контракт, чаще всего, с фирмой-монополистом в области определенных услуг или работ. Проблема в ходе данной закупки – это цена. Так как нет явных конкурентов у данных организаций, то, как правило, цены на их товар (услуги) существенно завышены [6; 7].

Запрос котировок и запрос предложений - несколько схожие процедуры, в ходе которых отбираются предложения от организаций по требованиям к товару и работе. Отличие запроса предложений заключается в дополнительных критериях оценки поступивших заявок при использовании запроса предложений, в то время как при запросе котировок стоимость контракта является основным и единственным критерием определения поставщика. С 2019 г. такая процедура также проходит для контрактов, стоимость которых не превышает 100 тыс. руб., в электронном формате сервиса ЕАТ «Березка» (единый агрегатор торговли). Данный сервис является площадкой для заключения сделок, где заказчик выставляет требования, которые будут предъявляться к исполнителю по государственному контракту, и подписывается окончательный вариант договора с тем поставщиком, кто согласится на представленные условия, а также предоставит более выгодную стоимость контракта¹¹.

Как и в ЕИС, в ЕАТ заказчик обязуется представлять все изменения, касающиеся контрактов, заключенных с помощью системы, в течение 5 рабочих дней. Под вышесказанным подразумевается размещение информации о заключении, исполнении, изменении, расторжении контракта¹².

Таким образом, можно сделать вывод, что в настоящее время ведется активная работа по формированию корректного законодательства нашей страны в области государственных закупок. Данный процесс направлен на устранение коррупционных составляющих. Именно для этого вводятся электронные процедуры по опубликованию государственных контрактов, а также происходит повышение требований к поставщикам товаров (услуг), ведется реестр недобросовестных поставщиков, проводится работа по повышению конкуренции среди поставщиков, разрабатываются системы качества товаров и услуг. Все эти действия ведут к улучшению правовой среды и совершенствованию соглашений в области государственных закупок. Четко выстроенный регламент действий, прописанный сторонами контракта, приведет к желаемым целям, а также сведет к минимуму споры между исполнителем и заказчиком в силу существующего законодательства, подкрепленного письменным договором. Приведенные выше проблемы и трудности могут быть решены путем совместной работы бюджетных учреждений с организациями-исполнителями государственных закупок.

¹⁰ Официальный сайт единой информационной системы в сфере закупок — URL: <http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> (дата обращения: 22.07.2019).

¹¹ Сайт ЕАТ Березка — URL: <https://agregatoreat.ru/> (дата обращения: 26.07.2019).

¹² Письмо Министерства экономического развития РФ от 23 сентября 2013 г. № Д28и-1070 «О разъяснении положений Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ»/ ГАРАНТ.РУ (Garant.ru). — URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70363638/> (дата обращения: 21.07.2019).

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Белов В. Е. Планирование в контрактной системе / В. Е. Белов // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2013. — № 11. — С. 56–57.
2. Захир М. Б. Конкурентоспособность производственного предприятия: явное превосходство / М. Б. Захир, А. В. Кашин // Российское предпринимательство. — 2009. — № 2 (1). — с. 94–99.
3. Кузьменко М. А. Специфика среды функционирования интеллектуально-ориентированной доминирующей компании / М. А. Кузьменко, А. В. Кашин // Креативная экономика. — 2008. — № 8 (20). — С. 12–17.
4. Чуряев А.В. Итоги реализации закона о контрактной системе в 2014 году // Право и экономика. — 2014.— № 12 (322). — С. 3–11.
5. Мухамедулина Р. Р. Актуальные проблемы обеспечения исполнения государственного (муниципального) контракта / Р. Р. Мухамедулина // Таврический научный обозреватель. — 2016. — № 10-2 (15). — С. 83–85.
6. Рожков М. А. Проблемы госзакупочной деятельности в России: взгляд заказчика / М. А. Рожков, О. Н. Балаева // Академическое приложение к журналу «Госзаказ: управление, размещение, обеспечение». — 2010. — № 4. — С. 11–28.
7. Ярославцева М. П. Проблемы заключения государственного и муниципального контрактов / М. П. Ярославцева // Научное сообщество студентов XXI столетия. Гуманитарные науки: электронный сб. ст. по материалам XXXVII студ. междунар. науч.-практ. конф. (декабрь 2015 г.). — Новосибирск : АНС «СибАК», 2015. — № 10 (37). — С. 461–466. — URL: [https://sibac.info/archive/guman/10\(37\).pdf](https://sibac.info/archive/guman/10(37).pdf) (дата обращения: 26.07.2019).

REFERENCES

1. Belov V. E. Planning in contract system. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika = Laws of Russia: experience, analysis, practice*, 2013, no. 11, pp. 56–57 (in Russian).
2. Zakhir M. B., Kashin A. V. Competitiveness of the manufacturing enterprise: clear superiority. *Rossiiskoe predprinimatel'stvo = Russian Journal of Entrepreneurship*, 2009, no. 2 (1), pp. 94–99 (in Russian).
3. Kuz'menko M. A., Kashin A. V. Specifics of the functioning environment of the intellectual oriented dominant company. *Kreativnaia ekonomika = Creative Economy*, 2008, no. 8 (20), pp. 12–17 (in Russian).
4. Churiaev A.V. Results of realization of law on contract system in 2014. *Pravo i ekonomika = Law and Economic*, 2014, no. 12 (322), pp. 3–11 (in Russian).
5. Mukhamedulina R. R. Current problems of state (municipal) contract enforcement. *Tavrisheskii nauchnyi obozrevatel' = Taurian scientific observer*, 2016, no. 10-2 (15), pp. 83–85 (in Russian).
6. Rozhkov M. A., Balaeva O. N. Problems of public procurement activity in Russia: customer's view. *Akademicheskoe prilozhenie k zhurnaluu «Goszakaz: upravlenie, razmeshchenie, obespechenie» = Academic annex to the journal «State Order: Management, Accommodation, Support»*, 2010, no. 4, pp. 11–28 (in Russian).
7. Iaroslavtseva M. P. *Problemy zakliucheniia gosudarstvennogo i munitsipal'nogo kontraktov* [Problems of concluding state and municipal contracts]. *Nauchnoe soobshchestvo studentov XXI stoletiiia. Gumanitarnye nauki: elektronnyi sb. st. po materialam XXXVII stud. mezhhdunar. nauch.-prakt. konf. (de-kabr' 2015 g.).* [The twenty-first-century academic community of students. Humanities: an electronic collection of articles on materials of XXXVII student international scientific conference (December 2015)]. *Novosibirsk, ANS «SibAK» Publ.*, 2015, no. 10 (37), pp. 461–466. Available at: [https://sibac.info/archive/guman/10\(37\).pdf](https://sibac.info/archive/guman/10(37).pdf) (accessed 26.07.2019).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Казакова Евгения Борисовна — доцент кафедры частного и публичного права юридического института Пензенского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент, 440026, г. Пенза, ул. Красная 40, Российская Федерация; e-mail: 1-janni@list.ru.

Шишкова Анастасия Юрьевна — магистрант юридического института Пензенского государственного университета, 440026, г. Пенза, ул. Красная 40, Российская Федерация, e-mail: Nastya4242.shishkova@gmail.com.

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Kazakova Evgeniya B. — Associate Professor of Department of Public and Private Law, Law Institute, Candidate of Law, Penza State University, 40 Krasnaya Street, Penza, 440026, the Russian Federation, e-mail: 1-janni@list.ru.

Shishkova Anastasiya Yu. — Master Student, Law Institute, Penza State University, 40 Krasnaya Street, Penza, 440026, the Russian Federation, e-mail: Nastya4242.shishkova@gmail.com.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Казакова Е. Б. Проблемы заключения и ведения государственных контрактов / Е. Б. Казакова, А. Ю. Шишкова // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». — 2019. — Т. 7, № 3 (27). — С. 104–110. — URL: <http://esj.pnzgu.ru>.

FOR CITATION

Kazakova E. B., Shishkova A. Yu. Problems of execution and management of government contracts. *Electronic scientific journal «Science. Society. State»*, 2019, vol. 7, no. 3, available at: <http://esj.pnzgu.ru> (In Russian).