

Анализ причин расторжения контрактов в системе государственных и муниципальных закупок Российской Федерации

Геллер Александр Яковлевич

Исполнительный директор, e-mail: kakber3031@mail.ru

ООО «ЭТП», г. Москва, Россия

Аннотация

В статье автор поднимает проблему эффективности взаимодействия между заказчиком и поставщиком товаров, работ или услуг в системе государственных и муниципальных закупок Российской Федерации. Одним из подтверждений данной проблемы является высокая статистика разрывов контрактов между участниками закупок (приблизительно 20 % от числа заключенных контрактов). В задачи исследования входило рассмотрение законодательных оснований для расторжения контрактов и разработка потенциальных направлений для повышения гибкости и качества взаимодействия участников закупок. По итогам исследования была выявлена проблема отсутствия в процессе контроля заказчика, специфичных механизмов, использование которых позволит снизить неопределенность воздействий внешней среды и позволит справедливо распределить риски неисполнения контракта между заказчиком и исполнителем требований по контракту.

Ключевые слова

Государственные закупки, муниципальные закупки, расторжение контрактов, менеджмент государственных закупок, менеджмент муниципальных закупок, контроль заказчика

Для цитирования: Геллер А.Я. Анализ причин расторжения контрактов в системе государственных и муниципальных закупок Российской Федерации // Вестник университета. 2022. № 5. С. 5–12.

Issue analysis of contracts termination in Russian state and municipal public procurement procedures

Aleksander Ya. Geller

Executive Director, e-mail: kakber3031@mail.ru

Limited Liability Company “ETP”, Moscow, Russia

Abstract

The article points out the problem of quality of interaction between the customer and the supplier of goods, works or services in the sphere of state and municipal public procurement procedures of Russian Federation. One of the manifestations of the problem is the high percentage of contract termination between procurement participants (approximately 20 % of the number of contracts concluded). The objective of the study was to suggest potential directions for improving the quality of interaction between procurement participants, against the background of considering the legal grounds for contracts termination. Based on the results of the study, the author identified the problem of lack of technics in the procurement control process, which reduce consequences of the uncertainty external environment impact and fair risk responsibility sharing of non-performing contract liabilities between the procurement participants.

Keywords

Public procurement, municipal procurement, contract termination, public procurement management, municipal procurement management, customer control

For citation: Geller A.Ya. (2022) Issue analysis of contracts termination in Russian state and municipal public procurement procedures. *Vestnik universiteta*, no. 5, pp. 5–12.

ВВЕДЕНИЕ

Рассматривая в качестве объекта настоящего исследования систему взаимоотношений заказчика и поставщика, возникающих в процессе управления закупочной деятельностью, необходимо выявить причины, влияющие на взаимодействие участников в рамках контракта. В первую очередь, это касается факторов, снижающих эффективность контрактных взаимоотношений, поскольку именно в них кроются основания, по которым стороны бывают вынуждены их прервать.

ОБЗОР ПОЛОЖЕНИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ И ИССЛЕДОВАНИЙ ПО ДАННОЙ ПРОБЛЕМЕ

Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ) [1] предусматривает ряд ситуаций, по которым допускается прекращение контрактных отношений:

- односторонний отказ исполнителя контракта от своих обязательств в соответствии с процедурой, закрепленной в Гражданском кодексе Российской Федерации (далее – ГК РФ) [2];
- по решению суда;
- по соглашению сторон [2].

© Geller A.Ya., 2022.

This is an open access article under the CC BY 4.0 license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).



При этом расторжение контракта как по инициативе заказчика, так и поставщика имеет четко определяемые законом основания. В таблице 1 представлены некоторые из них.

Таблица 1

Основные причины расторжения контрактов по закупкам

Со стороны заказчика		Со стороны исполнителя	
Причина	Основание	Причина	Основание
Отказ поставщика передать заказчику товар или его отдельные составляющие (запчасти, комплектующие, принадлежности)	ч. 1 ст. 463 ГК РФ и ч. 2 ст. 464 ГК РФ	Отказ заказчика принять товар без оснований	ч. 1 ст. 484 ГК РФ
Нарушение исполнителем качественных характеристик поставляемого товара, допущение неустраняемых (необратимых) недостатков, обнаруженных заказчиком, требующих несоизмеримых с его потребительской стоимостью расходов, временных затрат и/или проведения регулярных действий по их устранению и т.п.	ч. 2 ст. 475 ГК РФ	Возникновение обстоятельств, не зависящих от воли сторон	ч. 3 ст. 401 ГК РФ
Многочисленное нарушение сроков исполнения обязательств по контракту закупки (товаров, работ, услуг)	ч. 2 ст. 523 ГК РФ	Многочисленные задержки оплаты заказчика по финансовым обязательствам	ч. 4 ст. 486 ГК РФ
Неоднократное нарушение заказчиком сроков оплаты товаров, работ, услуг или сокращение предусмотренных контрактом объемов	ч. 2 ст. 523 ГК РФ	<i>Существенное изменение обстоятельств, из которых стороны исходили при заключении договора</i>	ст. 451 ГК РФ
Отказ или невозможность исполнить обязательства по контракту надлежащего качества	ч. 3 ст. 715 ГК РФ	-	-

Составлено автором по материалам источников [1; 2]

Отметим выделенную курсивом причину, подразумевающую неочевидные для законодателя условия, при наступлении которых исполнитель может воспользоваться правом расторгнуть контракт [3].

Обратимся к статистическим фактам. Согласно данным, предоставляемым автоматизированной информационной системой «Мониторинг» (далее – АИС «Мониторинг»), в период с 2017 г. по 2019 г. (данные за 2020 г. исключены, так как не являются показательными из-за пандемии COVID-19) в России было расторгнуто 19 % от количества всех заключенных контрактов, то есть почти пятая часть [4]. На рисунке 1 представлены тенденции этого процесса.

Приведенный график дает отчетливое представление, что основная масса контрактов по процедуре, согласно Закону № 44-ФЗ, была расторгнута в диапазоне от 56 % до 70 % готовности (исполнения). При этом исследователи особо выделяют причину расторжения контрактов «по соглашению сторон».

В разрезе предмета закупки ситуация выглядит следующим образом (см. рис. 2).

Возникает закономерный вопрос: какие причины привели к данному факту, если основная масса контрактов на момент расторжения была исполнена более



Составлено автором по материалам источников [4; 5]

Рис. 1. Доля расторгнутых контрактов, расторгаемого остатка и процент выполнения с 2017 г. по 2019 г. по Закону № 44-ФЗ

чем на половину? Со стороны заказчика ситуация понятна – в большинстве случаев она заключается в ошибках планирования объемов требуемых товаров, работ и услуг (далее – ТРУ). В этом участвуют субъективная и объективная составляющие. Субъективная состоит в непрофессионализме заказчика или его преднамеренном стремлении заложить больший объем для последующего высвобождения денежных средств на другие незапланированные закупки при расторжении контракта; объективная – в отсутствии возможности адекватно оценить объемы, требуемых или подлежащих исполнению ТРУ на момент заключения контракта. Другая распространенная ситуация – когда заказчик закрыл потребность в ТРУ, а исполнитель соглашается расторгнуть контракт без штрафных санкций [6].



Составлено автором по материалам источника [4; 5]

Рис. 2. Предметные области закупок, по которым было расторгнуто наибольшее количество государственных и муниципальных контрактов с 2017 г. по 2019 г.

Еще одна гипотетическая ситуация, требующая отдельного исследования, – это сопротивление и преднамеренные действия заказчика по досрочному расторжению контракта в случаях, когда тендер выиграл не тот исполнитель, который предполагался, и с которым была предварительная договоренность [7].

Наиболее уязвимой категорией расторгаемых контрактов выступают контракты с «рамочными условиями», то есть такие, в которых объем ТРУ четко не определен в силу естественных факторов, не поддающихся прогнозированию. Наиболее распространенным предметом такой закупки является закупка горюче-смазочных материалов, ремонт транспорта, уборка снега, сотовая связь и пр. Положительную роль в снижении доли расторгаемых контрактов с единственным поставщиком сыграли поправки в Закон № 44-ФЗ [8], при введении которых данная доля сократилась на 3,6 % за год (с 13,5 % в 2019 г. до 9,56 % в 2020 г.). Их суть сводилась к возможности изменения существенных условий контракта, заключенного с единственным поставщиком.

Статистические данные, однако, свидетельствуют о том, что заказчик скорее заинтересован в исполнении контракта, чем в его досрочном расторжении. Об этом можно судить по сравнению процентов расторжения контрактов в одностороннем порядке (0,41 %) и по соглашению сторон (20 %) в 2019 г. Иначе первых было бы на порядок больше. Со своей стороны исполнители так же не стремятся к нарушению контрактных условий, поскольку в случае вынужденного одностороннего расторжения заказчик обязан передать сведения о них в Федеральную антимонопольную службу России для последующего включения их в реестр недобросовестных поставщиков. Данный механизм жестко дисциплинирует исполнителя, так как не предполагает досудебного урегулирования вопроса, и в случае недобросовестности заказчика исполнитель будет вынужден отстаивать свои права в судебном порядке. В подтверждение того,

что заказчики злоупотребляют правом расторжения контрактов в одностороннем порядке, свидетельствует тот факт, что в 2019 г. 5 тыс. случаев одностороннего расторжения контрактов из 13,9 тыс. были проведены заказчиком без оснований, что составляет 36 % – достаточно весомую долю [9]. Среди наиболее существенных причин, согласно обзору судебной практики: невозможность исполнения контракта ввиду отсутствия необходимой проектной, сметной и других видов документации; несвоевременное предоставление документации, ее непригодность; расторжение контракта без объяснения причин.

Со стороны исполнителя основной причиной расторжения контрактов является его непрофессионализм, в практической плоскости выражающийся в срыве сроков, ненадлежащем качестве, нарушении существенных условий контракта (например, несанкционированная передача работ на субподряд) и ряде других. Устранение данной причины возможно только при условии должной осмотрительности заказчика, адекватной оценке рисков проекта и опыта исполнителя, наличия у него необходимых ресурсов для реализации контракта.

Согласно действующему законодательству предусмотрены меры для соблюдения равновесия относительно прав и ответственности участников закупки, например: финансовое обеспечение заявки, как мера ответственности за указанную в заявке информацию при проведении аукционов и конкурсов; обеспечение исполнения контракта, увеличенного в 1,5 раза по отношению к указанному в документации в случае подачи заявок на 25 % и более ниже начальной цены контракта.

ДИСКУССИЯ

В настоящее время государственные контракты заключаются с твердой, определяемой по итогам торгов ценой, действующей на весь срок исполнения контракта. Неотъемлемым условием ответственности как поставщика, так и заказчика является выплата неустойки (штрафов, пеней), предусматривающая ситуацию неисполнения или ненадлежащего исполнения условий контракта. Их расчет и порядок начисления регламентированы Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2013 г. № 1063 «Об утверждении правил определения размера штрафа, начисляемого в случае ненадлежащего исполнения заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом (за исключением просрочки исполнения обязательств заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем), и размера пени, начисляемой за каждый день просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом» [10; 11]. Однако, данный механизм выступает скорее защитой от недобросовестных намерений участников контракта, но не отвечает целям использования в его качестве защитного в ситуациях негативного воздействия внешних условий на исполнителя, затрудняющих или вовсе делающих исполнение контракта невозможным.

Такой функцией обладает процедура обязательного обеспечения закупки, представленная в ст. 96 Закона № 44-ФЗ. Реализована она может быть двумя способами: залог денежных средств или банковская гарантия, при этом в контракте присутствует обязательное условие о сроках возврата финансового обеспечения закупки. Ситуации сбоев в исполнении контракта описаны в п. 2 ст. 94 Закона № 44-ФЗ (в редакции от 2 июля 2021 г.) и обязывают исполнителя «своевременно предоставлять достоверную информацию о ходе исполнения своих обязательств, в том числе о сложностях, возникающих при исполнении контракта» [1]. Нельзя не отметить, что потенциальные риски изменений экономических условий реализации контракта, связанные с вызовами и динамикой внешней среды и приводящие с высокой вероятностью к срывам контрактных обязательств, не укладываются в обозначенный законом термин «сложности».

Вместе с тем в законе предусмотрена возможность изменения существенных условий контракта в исключительных случаях, четко описываемых законом, по соглашению сторон. Рассмотрим те из них, которые непосредственно нацелены на решение проблемы негативного изменения внешних условий (см. табл. 2).

Стоит отметить, что при событии «Изменения объема продукции в пределах 10 % по инициативе заказчика», когда документацией о закупке предусмотрена возможность изменения условий контракта, изменение цены контракта осуществляется в соответствии с методикой, утвержденной Правительством Российской Федерации, и распространяется это на всю продукцию, за исключением контрактов, предметом которых является выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу объекта капитального строительства, проведению работ по сохранению объектов культурного наследия.

Поводы для изменения существенных условий контракта в соответствии с Законом № 44-ФЗ

Условие	Событие	Последствия
Документацией о закупке предусмотрена возможность изменения условий контракта	Снижение исключительно цены контракта, без изменения остальных параметров	-
	Изменение объема продукции в пределах 10 % по инициативе заказчика	Изменение цены контракта в пределах 10 % с учетом установленной в контракте цены единицы (товара, работы, услуги)
	Изменение выполняемых работ по контракту на выполнение работ по строительству, согласно ст. 95 Закона № 44-ФЗ	В соответствии с положениями бюджетного законодательства Российской Федерации допускается изменение цены контракта в пределах 10 %
Контракт заключен не менее чем на три года, а цена заключенного контракта составляет либо превышает размер цены, установленный Правительством Российской Федерации	Исполнение обязательств по контракту для обеспечения федеральных нужд по причине форс-мажора или резкого изменения внешних обстоятельств невозможно без изменения его условий	Допускается изменение условий контракта на основании решения Правительства Российской Федерации
	Исполнение обязательств по контракту для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации по причине форс-мажора или резкого изменения внешних обстоятельств невозможно без изменения его условий	Допускается изменение условий контракта на основании решения высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации
Контракт заключен не менее чем на один год, а цена заключенного контракта составляет либо превышает размер цены, установленный Правительством Российской Федерации	Исполнение обязательств по контракту для обеспечения муниципальных нужд по причине форс-мажора или резкого изменения внешних обстоятельств невозможно без изменения его условий	Допускается изменение условий контракта на основании решения местной администрации
Контракт заключен	Изменение в соответствии с законодательством Российской Федерации регулируемых цен (тарифов) на товары, работы, услуги	Существенные условия контракта могут меняться по соглашению сторон. Согласование новых условий контракта в ходе реализации закупки обеспечивается государственным или муниципальным заказчиком
	Уменьшение ранее доведенных до государственного или муниципального заказчика лимитов бюджетных обязательств	
Предмет контракта: выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу объекта капитального строительства, проведению работ по сохранению объектов культурного наследия	Возникли обстоятельства форс-мажора или другие непредвиденные и независящие от участников обстоятельства, которые влекут невозможность исполнения контракта и необходимость внесения изменений в проектную документацию	Изменения учитываются только при наличии их письменного обоснования и при условии, что их реализация вызовет увеличение срока контракта и (или) его цены не более чем на 30 %
	Исполнение контракта под угрозой по независящим от участников обстоятельствам, требующим внесения изменений в проектную документацию	Предусмотрено однократное изменение срока исполнения контракта на срок, не превышающий общий срок исполнения контракта
	Неисполнение контракта в срок по вине подрядчика	

Составлено автором по материалам источника [1]

Также в условиях, заключенного контракта, когда происходит «уменьшение ранее доведенных до государственного или муниципального заказчика лимитов бюджетных обязательств», решение об изменении контракта в связи с уменьшением лимитов бюджетных обязательств осуществляется исходя из соразмерности изменения цены контракта и количества товара, объема работы или услуги.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Как следует из обзора норм, содержащихся в законодательстве, и возможных последствий их применения, они охватывают далеко не все ситуации, с которыми могут столкнуться участники закупки, и которые могут стать существенными барьерами для надлежащего исполнения контракта. Таким образом, одной из наиболее существенных причин низкой эффективности взаимодействия участников контрактных отношений, по мнению автора, является влияние обстоятельств непреодолимой силы, что поднимает проблему встраивания в процесс контроля заказчика механизмов, снижающих неопределенность воздействий внешней среды и справедливого распределения риска неисполнения контракта между заказчиком и поставщиком.

Библиографический список

1. Российская Федерация. *Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»*. https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/ (дата обращения: 20.03.2022).
2. Российская Федерация. *Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая от 26.01.1996 № 14-ФЗ*. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_9027/ (дата обращения: 20.03.2022).
3. Герсонская И.В. Концепция электронного правительства и ее значение в процессе развития государственного сектора экономики. *АНП: экономика и управление*. 2021;(34):118–122.
4. Министерство финансов Российской Федерации. *Мониторинг закупок*. <https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases/> (дата обращения: 20.03.2022).
5. Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации. *Высокая доля расторжения контрактов в рамках закона о контрактной системе: Аналитический доклад*. [https://ac.gov.ru/uploads/2-Publications/analitika/2021/для_публикации_на_сайте_АЦ_\(Расторжение_контрактов\).pdf](https://ac.gov.ru/uploads/2-Publications/analitika/2021/для_публикации_на_сайте_АЦ_(Расторжение_контрактов).pdf) (дата обращения: 20.03.2022).
6. *Конкуренция в сфере государственных и муниципальных закупок. Бюллетень о развитии конкуренции № 29*. М.: Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации; 2020. <https://ac.gov.ru/publications/topics/topic/2345> (дата обращения: 20.03.2022).
7. Яковлева-Чернышева А.Ю., Данелян Р.Н., Яковлев-Чернышев В.А. Картельные сговоры на торгах: проблемы и направления противодействия. *Право и практика*. 2021;(2):105–110.
8. Российская Федерация. *Федеральный закон от 01.05.2019 № 71-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»*. <http://www.kremlin.ru/acts/bank/44251> (дата обращения: 20.03.2022).
9. Порвадов М.Г., Нохрин В.В. Изменение условий и расторжение контрактов, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд. В кн.: Сукиасян А.А. (ред.) *Достижения и проблемы современной науки: Сборник статей Международной научно-практической конференции, Уфа, 28 июля 2015 г. В 2-х ч. Ч. 2*. Уфа: РИО МЦИИ ОМЕГА САЙНС; 2015. С. 104–108.
10. Кириллова О.Ю., Хальфин Р.М., Малышев Г.К. Общественный контроль как инструмент предотвращения недобросовестной конкуренции в сфере государственных и муниципальных закупок. *Российское конкурентное право и экономика*. 2021;(1):60–67. <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-1-25-60-67>
11. Российская Федерация. *Постановление Правительства Российской Федерации от 25.11.2013 № 1063 «Об утверждении правил определения размера штрафа, начисляемого в случае ненадлежащего исполнения заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом (за исключением просрочки исполнения обязательств заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем), и размера пени, начисляемой за каждый день просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом»*. <http://government.ru/docs/8536/> (дата обращения: 20.03.2022).

References

1. Russian Federation. *Federal Law dated 5 April 2013 No. 44-FZ “On the contract system in the field of procurement of goods, works, services to meet state and municipal needs”*. https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/ (accessed 20.03.2022).

2. Russian Federation. *Civil Code of the Russian Federation. Part Two dated 26 January 1996 No. 14-FZ*. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_9027/ (дата обращения: 20.03.2022).
3. Gersonskaya I.V. The concept of electronic government and its significance in the development of the public sector of the economy. *ANI: Economics and Management*. 2021;(34):118–122.
4. Ministry of Finance of the Russian Federation. *Procurement Monitoring Report*. <https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases/> (accessed 20.03.2022).
5. Analytical Center for the Government of the Russian Federation. *High proportion of contract cancellations under the law on the contracting system: Analytical report*. [https://ac.gov.ru/uploads/2-Publications/analitika/2021/for_publication_on_the_AC_website_\(Termination_of_contracts\).pdf](https://ac.gov.ru/uploads/2-Publications/analitika/2021/for_publication_on_the_AC_website_(Termination_of_contracts).pdf) (accessed 20.03.2022).
6. *Competition in the sphere of state and municipal procurement. Bulletin on the development of competition No. 29*. Moscow: Analytical Center under the Government of the Russian Federation; 2020. <https://ac.gov.ru/publications/topics/topic/2345> (accessed 20.03.2022).
7. Yakovleva-Chernysheva A.Yu., Danelyan R.N., Yakovlev-Chernyshev V.A. Cartel agreements at bidding: problems and directions of counteraction. *Law and Practice*. 2021;(2):105–110.
8. Russian Federation. *Federal Law No. 71-FZ of 01 May 2019 “On Amendments to the Federal Law ‘On the Contract System in the Sphere of Procurement of Goods, Work and Services for State and Municipal Needs’”*. <http://www.kremlin.ru/acts/bank/44251> (accessed 20.03.2022).
9. Porvadov M.G., Nokhrin V.V. Changing conditions and termination of contracts directed to provide state and municipal needs. In: Sukiasyan A.A. (ed.) *Achievements and Problems of Modern Science: Proceedings of the International Scientific-Practical Conference, Ufa, 28 July 2015*. In 2 parts. Part 2. Ufa: RIO MTSII OMEGA SAINS; 2015. P. 104–108. (In Russian).
10. Kirillova O.Yu., Khalfin R.M., Malyshev G.K. Public control as a tool to prevent unfair competition in the field of state and municipal procurement. *Russian Competition Law and Economics*. 2021;(1):60–67. <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-1-25-60-67>
11. Russian Federation. *Decree of the Government of the Russian Federation of 25.11.2013 No. 1063 “On Approval of the Rules for Determining the Amount of Penalty Charged in Case of Undue Performance by the Customer, Supplier (Contractor, Contractor) of Obligations Provided in the Contract (Except for Late Performance by the Customer, Supplier (Contractor), and the Penalty Charged for Each Day of Late Performance by the Supplier (Contractor, Contractor) of Obligations Provided in the Contract”*. <http://government.ru/docs/8536/> (accessed 20.03.2022).