

УДК 347.73:339.186

DOI: 10.34670/AR.2023.81.14.017

Финансовая основа государственного контракта как залог успешного исполнения обязательств

Пугачев Владислав Эдуардович

Преподаватель кафедры гражданского права и процесса,
Академия права и управления Федеральной службы
исполнения наказаний,
390000, Российская Федерация, Рязань, ул. Сенная, 1;
e-mail: Pugachevvlad1994@mail.ru

Аннотация

Финансовое обеспечение контрактной системы Российской Федерации осуществляется государством – основным заказчиком и покупателем товаров, работ и услуг. Грамотное администрирование бюджетных потоков является одной из приоритетных задач развития экономики. Финансовый интерес, безусловно, характерен для государственных закупок, где заказчик имеет целью экономию выделенных денежных средств, в то время как поставщик преследует цель коммерческой выгоды. Вопрос правового регулирования защиты финансовых интересов сторон государственного контракта является актуальным. Особого положения в данном вопросе заслуживает цена государственного контракта как одно из существенных условий заключаемой сделки.

Для цитирования в научных исследованиях

Пугачев В.Э. Финансовая основа государственного контракта как залог успешного исполнения обязательств // Вопросы российского и международного права. 2023. Том 13. № 10А. С. 151-156. DOI: 10.34670/AR.2023.81.14.017

Ключевые слова

Государственный контракт, обязательство, контрактная система, сделка, заказчик, поставщик.

Введение

Формирование цены контракта, прописанное в специальном законе от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон №44-ФЗ), осуществляется на основании нескольких методов: метода сопоставимых рыночных цен, проектно-сметного, тарифного, нормативного и затратного методов. Сложность формирования цены контракта заключается в том, что на этапе определения поставщика и заключения государственного контракта проектно-сметная документация не может объективно учесть все возможные финансовые колебания и возникшие издержки. Порядок определения цены, в том числе путем составления сметы, предусмотрен положениями ст. 22 Закона № 44-ФЗ и Приказом Минстроя России от 23.12.2019 № 841/пр (ред. от 14.06.2022) «Об утверждении Порядка определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной цены единицы товара, работы, услуги при осуществлении закупок в сфере градостроительной деятельности» (за исключением территориального планирования) и Методики составления сметы контракта, предметом которого являются строительство, реконструкция объектов капитального строительства». Важно, что с 09.05.2023 Федеральным законом № 154-ФЗ от 28.04.2023 законодатель упростил заказчикам процесс определения идентичности и однородности товаров (работ, услуг) и сравнения коммерческих предложений (на основании ч. 17 ст. 22 Закона № 44-ФЗ) [Обоснование НМЦК в 2023 году, www].

Анализируя положения закона о контрактной системе, можно говорить о том, что государственный контракт выступает эффективным инструментом, регулирующим процесс правоотношений между заказчиком и исполнителем, а цена является одним из его важнейших существенных условий.

Основная часть

Ключевым способом определения начальной максимальной цены контракта (далее – НМЦК) (кроме сферы строительства, реконструкции и капитальному ремонту) выступает способ сопоставимых рыночных цен, позволяющий с большей точностью сформировать начальную цену товара или услуги. В том случае, когда метод определения цены отличается от перечисленных в ст. 22 Закона № 44-ФЗ, заказчику придется включить обоснование о необходимости применения такого метода.

НМЦК определяется как предельное значение цены, которое заказчик указывает в извещении и готов уплатить по итогу проведения закупки. В отличие от НМЦК, цена контракта имеет фактическое значение, образованное результатом проведённой закупки и зафиксированное подписанием государственного контракта. При этом цена заключенного контракта не должна превышать НМЦК, указанную в извещении.

Нормы закона установили, что цена государственного контракта является твердой и определяется на весь срок исполнения либо может иметь ориентировочное значение в виде формулы цены и максимального значения цены контракта (с п. 2 ст. 34 Закона № 44-ФЗ). Данное требование обусловлено влиянием заказчика на цену контракта, который вправе установить стартовую цену и снизить её в ходе торгов. Неизменность цены, установленной в контракте, положительным образом отражается на интересах государственного заказчика,

предпринимателя, заключившего контракт и на общественных интересах в целом.

Обратим внимание на то, что при завышении НМЦК заказчиком в документации о закупке может быть расценено контрольными органами как неэффективное расходование бюджетных средств, хотя в ходе торгов цена может снизиться до размеров среднерыночной. В случае, когда НМЦК установлена ниже рыночной, существует вероятность заключения контракта с недобросовестным поставщиком, который будет за счет сниженной стоимости экономить на качестве товара (услуги) или закупка не состоится вовсе.

Являясь одним из важнейших критериев оценки предложений и заявок в закупочных процедурах, цена контракта выступает тем существенным фактором, вокруг которого создаются правовые нормы и ограничения. Вместе с тем такой подход не совсем оправдан. Так, при проведении закупок большого объема сложного товара (специального оборудования высокого качества или выполнение сложных работ), требующих для исполнения контракта особой квалификации работников или необходимых производственных ресурсов, реально способные участники на исполнение такого контракта не всегда смогут выдержать ценовую конкуренцию с фирмами-однодневками. Когда, «как результат, при проведении закупки, единственным критерием оценки которой выступает цена, контракт присуждается организации без опыта работы и без необходимой квалификации» [Шмелева, www]. Данная концепция для государственного заказчика может существенно снизить качество поставляемого товара или услуги за счет экономии средств поставщиком и, как следствие, может повлечь потерю доверия заказчика к исполнителю. При этом исполнитель может столкнуться с штрафными санкциями или оказаться в реестре недобросовестных поставщиков. Как справедливо отметил С. Дашков, «борясь за повышение конкурентности в контрактной системе, нельзя забывать об одном важном обстоятельстве: для эффективности закупки важны не только количественная конкуренция, но и ее качество» [Анчишкина, 2017].

В данной связи отметим, что, если цена контракта недостаточно определена и не покрывает расходы исполнителя, эти обстоятельства могут привести к увеличению сроков поставки, потере уровня сервиса, ухудшению качества товара, что приведет к невозможности исполнения контракта в полном объеме и, создаст критическую ситуацию для обеих сторон.

Вместе с тем, в соответствии с положениями Закона № 44-ФЗ, цена контракта может быть изменена только по соглашению сторон и строго в определенных случаях (согласно ст. 95) в пределах 10% при условии увеличения работ (услуг) от первоначального объема. Также допускается изменение цены государственного контракта до 30% от первоначального объема на выполнение работ по строительству и реконструкции, капремонту и сносу объектов капитального строительства или сохранения культурного наследия (согласно п. 8 ч. 1 ст. 95). Важно при установлении цены контракта учесть порядок оплаты, в том числе размер и сроки перечисления аванса, если это предусмотрено условиями контракта.

Необходимость и принцип обоснования цены контракта для заказчика обусловлены недостаточностью информации о ценах и характеристиках объекта закупки, а также обязанностью целевого использования бюджетных средств.

Научный и практический интерес представляет не только цена контракта, но средства платежа, которые выступают гарантом исполнения обязательств со стороны заказчика. Средства на финансовое обеспечение государственных закупок выделяются из бюджетов разных уровней. Процесс распределения и использования бюджетных средств в государственных закупках регулируется законодательством и проводится в соответствии с принципами прозрачности, конкуренции и эффективности. В нормах действующего

законодательства о закупках «бюджетные средства» не определены как понятие. Вместе с тем участники и заказчики понимают, что в соответствии с ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации данные средства являются финансовыми обязательствами заказчика, подлежащими исполнению в соответствующем финансовом году. Отметим, что финансирование государственных контрактов может осуществляться за счет выделенных бюджетных или собственных средств заказчика, заработанных им от ведения коммерческой деятельности или полученных им в дар в соответствии со ст. 15 Закона № 44-ФЗ. Распределение финансов в рамках учреждения или организации на собственные и бюджетные лежит в поле правовой ответственности заказчика. При этом законодатель четко разграничил, что бюджетные средства должны расходоваться только в рамках Закона № 44-ФЗ.

Особую значимость финансированию государственных контрактов придает происхождение денежных средств, порядок и способ оплаты по контракту.

Новеллой для российского законодательства и новым правовым средством стало внедрение в России цифрового рубля. На создание цифровой платформы для работы с цифровым рублем ушло немало времени, поскольку сохранность и защищенность электронных денег один из принципов законодательного нововведения. Национальная электронная валюта, эмитируемая и регулируемая Центральным Банком Российской Федерации (далее – ЦБ РФ), обеспечивается государственными резервами, а значит будет надежно защищена.

Внедрение цифрового рубля в бюджетный процесс и государственные закупки запланировано ЦБ в 2024 году после первоначальных этапов тестирования. Использование цифрового рубля как правового средства в государственных закупках, а также прогнозы его влияния на процессы контрактной системы носят дискуссионный характер. Представляется, что оплата цифровым рублем обеспечения и исполнения государственных контрактов существенно повысит прозрачность проведения процедуры закупки [Цифровой рубль повысит прозрачность расходования бюджетных средств, [www](http://www.cbr.ru)]. При этом необходима большая совместная работа заинтересованных министерств и ведомств по интеграции электронных систем и сервисов.

На законодательном уровне механизм реализации цифрового рубля в государственные закупки позволит рассматривать его в качестве существенного условия платежного средства по государственному контракту.

Считаем, что *использование заказчиками бюджетных лимитов* в рамках Закона №44-ФЗ должно осуществляться только посредством оплаты контрактов *цифровой валютой на электронной платформе ЦБ РФ*. Вместе с тем заказчик, используя собственные (внебюджетные) средства по Закону № 223-ФЗ, должен иметь право выбора оплаты в качестве цифровой или безналичной.

Заключение

Очевидно, что для государственного заказчика перспектива внедрения цифровой валюты в систему расчетов по государственным контрактам сократит документооборот, упростит процесс контроля использования бюджетных средств, привлечет потенциальные технологически активные компании к участию в закупках, сократит количество посредников, что повысит прозрачность процесса государственных закупок и защитит финансовые интересы обеих сторон государственного контракта.

Таким образом, цена государственного контракта, способ оплаты и средства платежа являются существенными условиями и теми ключевыми инструментами, которые окажут положительное влияние на качественное исполнение государственных контрактов.

Библиография

1. Анчишкина О.В. (ред.) Доклад Госзакупки. Какой должна быть контрактная система?. М., 2017.
2. Обоснование НМЦК в 2023 году. URL: <https://ppt.ru/art/zakupki/metody-obosnovaniya-nmtsk>.
3. Цифровой рубль повысит прозрачность расходования бюджетных средств // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2022/10/09/cifrovoy-rubl-povyisit-prozrachnost-rashodovaniia-biudzhethnyh-sredstv.html?ysclid=ll4r298kqh786271363>.
4. Шмелева М.В. Концепция государственных (муниципальных) закупок в Российской Федерации: дисс. ... д-ра юрид. наук. Саратов. 2022. 281 с.
5. Callahan D. J. et al. 2017 Government Contract Law Decisions of the Federal Circuit //Am. UL Rev. – 2017. – Т. 67. – С. 1273.
6. Swan C. D. Government Contracts and the Federal Circuit: A History of Judicial Remedies Against the Sovereign //J. Fed. Cir. Hist. Soc'y. – 2014. – Т. 8. – С. 105.
7. Singer J. et al. 2011 Government Contract Law Decisions of the Federal Circuit //Am. UL Rev. – 2011. – Т. 61. – С. 1013.
8. Gugliuzza P. R. Rethinking Federal Circuit Jurisdiction //Geo. LJ. – 2011. – Т. 100. – С. 1437.
9. Gugliuzza P. R. The Federal Circuit as a Federal Court //Wm. & Mary L. Rev. – 2012. – Т. 54. – С. 1791.
10. Newman P. The Federal Circuit in Perspective //Am. UL Rev. – 2004. – Т. 54. – С. 821.

Financial basis of state contract as a guarantee of successful fulfillment of obligations

Vladislav E. Pugachev

Lecturer of the Department of civil law and procedure,
Academy of Law and Administration of the Federal Penitentiary Service,
390000, 1 Sennaya str., Ryazan', Russian Federation;
e-mail: Pugachevvlad1994@mail.ru

Abstract

Financial support for the contract system of the Russian Federation is provided by the state – the main customer and buyer of goods, works and services. Competent administration of budget flows is one of the priority tasks of economic development. Financial interest is certainly characteristic of public procurement, where the customer aims to save allocated funds, while the supplier pursues the goal of commercial gain. The issue of legal regulation of the protection of the financial interests of the parties to a government contract is relevant. The price of the government contract deserves a special position in this matter as one of the essential conditions of the concluded transaction.

For citation

Pugachev V.E. (2023) *Finansovaya osnova gosudarstvennogo kontrakta kak zalog uspehnogo ispolneniya obyazatel'stv* [Financial basis of state contract as a guarantee of successful fulfillment of obligations]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 13 (10A), pp. 151-156. DOI: 10.34670/AR.2023.81.14.017.

Keywords

State contract, obligation, contract system, transaction, customer, supplier.

References

1. Anchishkina O.V. (ed. (2017) *Doklad Goszakupki. Kakoy dolzhna byt' kontrakt'naya sistema?* [State procurement report. What should the contract system be?]. Moscow.
2. *Obosnovanie NMTsK v 2023 godu* [Justification of the initial (maximum) contract price in 2023]. Available at: <https://ppt.ru/art/zakupki/metody-obosnovaniya-nmtsk> [Accessed 16/09/2023].
3. Shmeleva M.V. *Kontsepsiya gosudarstvennykh (munitsipal'nykh) zakupok v Rossiyskoy Federatsii. Dokt. Diss.* [The concept of state (municipal) procurement in the Russian Federation. Doct. Diss.]. Saratov.
4. Tsifrovoy rubl' povysit prozrachnost' raskhodovaniya byudzhetykh sredstv [The digital ruble will increase the transparency of spending budget funds]. *Rossiyskaya gazeta* [Russian Newspaper]. Available at: <https://rg.ru/2022/10/09/cifrovoj-rubl-povysit-prozrachnost-rashodovaniia-biudzhetykh-sredstv.html?ysclid=ll4r298kqh786271363> [Accessed 16/09/2023].
5. Callahan, D. J., Kramer, L. B., Hanback, L. T., & Bacon, S. L. (2017). 2017 Government Contract Law Decisions of the Federal Circuit. *Am. UL Rev.*, 67, 1273.
6. Swan, C. D. (2014). Government Contracts and the Federal Circuit: A History of Judicial Remedies Against the Sovereign. *J. Fed. Cir. Hist. Soc'y*, 8, 105.
7. Singer, J., Fiet, K., Solomson, M., & Glerum, B. (2011). 2011 Government Contract Law Decisions of the Federal Circuit. *Am. UL Rev.*, 61, 1013.
8. Gugliuzza, P. R. (2011). Rethinking Federal Circuit Jurisdiction. *Geo. LJ*, 100, 1437.
9. Gugliuzza, P. R. (2012). The Federal Circuit as a Federal Court. *Wm. & Mary L. Rev.*, 54, 1791.
10. Newman, P. (2004). The Federal Circuit in Perspective. *Am. UL Rev.*, 54, 821.