

РИСКИ ОРГАНИЗАЦИЙ В СФЕРЕ ИСПОЛНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ КОНТРАКТОВ

Ключевые слова: исполнение государственного (муниципального) контракта; обеспечение государственных (муниципальных) контрактов; риски исполнения государственных (муниципальных) контрактов.

Статья посвящена исследованию рисков исполнения государственных и муниципальных контрактов. В статье изучена нормативно-правовая база, регулирующая сферу исполнения государственных контрактов. На основе фактических данных проведен анализ рисков организаций, возникающих в области исполнения государственных и муниципальных контрактов.

Анализ существующих теоретических подходов в области исполнения государственных и муниципальных контрактов позволил определить основные риски, которые преимущественно относятся к факторам внешней экономической среды, включающим финансовые риски, риски инфляции, превышения расходов и др. Проведенный анализ проблем, возникающих в организации, проведении и исполнении государственных закупок, показал, что главной проблемой можно назвать сложную законодательную базу, в целях усовершенствования которой правительство вносит изменения практически каждый квартал. В статье отмечено, что ситуацию усугубляет то, что в России нет единого информационного портала по всем изменениям в закон. Конечно, есть правовые порталы, такие как «Гарант» и «Консультант Плюс», но на данных порталах размещаются более общие варианты ответов, в них отсутствуют разъяснения по узким вопросам.

Анализ рисков в области исполнения государственных и муниципальных контрактов показал, что основные проблемы, которые возникают у организаций, следующие: отсутствие должного контроля со стороны государственных органов власти, повышенные коррупционные риски и выявленные факты недобросовестных действий, что также усложняет процесс осуществления государственных закупок в стране. На основании исследования определены направления по управлению внешними рисками современных организаций в области исполнения государственных и муниципальных контрактов.

В современных условиях нарастания кризисных явлений, связанных с распространением коронавирусной инфекцией COVID-19 и событиями на Украине, риски продолжения деятельности коммерческих организаций значительно возросли. Сфера государственных и муниципальных услуг, несмотря на относительно недолгую историю существования (именно в современном понимании), в последние годы получила серьезное развитие

Причины этого видятся в следующем: во-первых, растет количество услуг, оказываемых государственными органами и муниципалитетами; во-вторых, растут и размеры денежных средств, которые аккумулируются в этой области; в-третьих, необходимость реализации национальных проектов и достижения целевых индикаторов в самых разнообразных отраслях и сферах закономерно приводит к еще большему увеличению бюджетных средств, выделяемых для этих целей. Тем самым выстраивается следующая ситуация: рост количества услуг

приводит к еще большему увеличению денежных средств, так же и как увеличение денежных средств, выделяемых для этих целей, приводит к еще более значительному росту количества услуг [5. С. 11–16].

Если даже сравнить масштабы государственных и муниципальных услуг, например, десятилетней давности и сегодняшние, то можно обнаружить явные, по сути несоразмерные, изменения в сторону расширения и увеличения. Системы государственного и муниципального управления в течение нескольких последних лет получили особое развитие. Здесь сказались не только новые вызовы, которые приходилось разрешать в экстремальных условиях, но и постоянная работа по поиску, выявлению и устранению системных проблем во всех сферах общественной жизни.

Наряду с другими участниками экономического общества, органы государственной и муниципальной власти также являются полноценными его представителями. Основным нормативно-правовым документом, регулирующим взаимоотношения государственных и муниципальных органов власти с другими членами экономического общества, является Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» № 44-ФЗ от 5 апреля 2013 г.¹ (далее – 44-ФЗ).

Государственные закупки осуществляются в соответствии с 44-ФЗ, в рамках которых между заказчиком и исполнителем заключается контракт. В роли исполнителя может выступать как юридическое, так и физическое лицо, удовлетворяющее требованиям контракта.

Современная система госзакупок подвергается критике со стороны участников этого процесса, так как существует множество сложностей и проблем в этой сфере. К основным проблемам, которые выделяют участники государственных закупок, можно отнести часто меняющееся законодательство, отсутствие должного контроля со стороны государственных органов власти, повышенные коррупционные риски и выявленные факты недобросовестных действий. Поэтому процесс государственных закупок интересует общественность и государство [6. С. 151–153].

На основании проведенного исследования теории вопроса рисков в области исполнения государственных и муниципальных контрактов были определены основные риски (рис. 1).

Проведем анализ проблем, которые наиболее часто встречаются у организаций в процессе исполнения государственных закупок. Самой первой и главной проблемой можно назвать сложную законодательную базу, в целях усовершенствования которой Правительство РФ вносит изменения практически каждый квартал. С момента вступления в силу закона о контрактной системе принято более 50 федеральных законов, касающихся 75% статей [1. С. 140–144].

¹ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Фед. закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ [Электронный ресурс] // Консультант Плюс: сайт. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624.

Риски исполнения государственных муниципальных контрактов	финансовые риски
	риск возникновения непредвиденных расходов и снижения доходов
	риски косвенных и прямых убытков
	риски возникновения разногласий
	риск признания договора недействительным
	риск недоставки
	риск досрочной поставки или задержки поставки
	финансовый риск (валютный)
	инфляционный риск
	риски несвоевременной оплаты или неоплаты заказчиком

Рис. 1. Риски, возникающие в процессе исполнения государственных контрактов

Из предыдущей проблемы возникают еще две крупные проблемы. Первая – в России нет единого информационного портала по всем изменениям в закон. Конечно, есть правовые порталы, такие как «Гарант» и «Консультант Плюс», но на данных порталах размещаются более общие варианты, в них отсутствуют разъяснения по узким вопросам.

Вторая – это вопрос о своевременном обучении персонала. В целом вопрос образования специалиста по закупкам стоит очень остро. Такой специалист должен иметь высшее образование и профессиональную переподготовку по курсу «Государственные и муниципальные закупки». Далее специалист должен заниматься самообразованием [3. С. 21–33].

В силу своей загруженности специалисты отдела закупок зачастую не успевают следить за изменениями в законодательстве или толкуют их неправильно. В системе отсутствуют единые требования к оформлению заявок участников. Возникает возможность влияния недобросовестных заказчиков на итог закупок путем введения излишних требований к заполнению заявки. Ежегодно процент закупок у единственного поставщика остается стабильно высоким, что нарушает принцип обеспечения конкуренции. То же самое касается и закупок малого объема до 300 тыс. руб. Закупки, осуществляемые органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, остаются слабо контролируруемыми. Актуальной проблемой для всех заказчиков является участие в закупке недобросовестных участников. Несколько организаций в целях завышения цены контракта вступают в сговор. Особенно часто такие случаи возникают, когда действуют ограничения на закупку иностранного товара. В таких случаях заявки участников, предлагающих товары иностранного происхождения, отклоняются, к торгам допускаются лишь товары с отечественным предложением. Некоторые организации

через свои подставные фирмы подают две заявки с товаром российского производства и на торги выходит лишь одна организация, следовательно, конкурентная процедура не состоится, и контракт будет заключен на начальную максимальную цену [2. С. 13–17].

Еще одним примером недобросовестности поставщиков является аффилированность участников торгов. В 2021 г. контрольные органы выявили 50 случаев сделок на 273 млрд руб., когда деньги перечислялись в офшорные зоны. Назревает потребность в регулировании данного вопроса. На этапе заключения контракта уже победители закупок часто затягивают процесс подписания контракта. Они предъявляют протокол разногласий по тексту контракта, хотя по закону свои несогласия с пунктами контракта они должны были предъявить во время приема заявок путем запроса разъяснений. Такое часто происходит, когда выигрывают организации по сильно заниженной цене контракта и в процессе его реализации сталкиваются с сложностями в поиске необходимых товаров [7. С. 97–102].

Качество закупаемых товаров, работу и услуг (далее – ТРУ) еще одна актуальная проблема для всех уровней заказчиков. Причиной некачественного товара может быть некорректно разработанное техническое задание. Введенный каталог ТРУ пока не решает данный вопрос, так как имеет ряд своих недостатков. Часто потенциальные участники подают жалобу в органы антимонопольной службы на чрезмерно завышенные требования заказчиков. С одной стороны, заказчик мог указать те требования, которые в полном объеме удовлетворяют его потребности, с другой – недобросовестные заказчики подготавливают закупку под определенного участника. Если заказчик грамотно обоснует формулировку своих требований, то решение по контракту антимонопольной службы будет в сторону заказчика. В ходе закупок могут быть приобретены некачественные товары, оборудование с имеющимися дефектами [9. С. 1–4].

При формировании каждого лота необходимо не только составить техническое задание, не ограничивающее конкуренцию, но и учесть, что на некоторые товары существует своя методика формирования цены.

За каждое правонарушение предусмотрен штраф, например:

- за нарушения в способе определения поставщика – 30 тыс. руб.;
- за нарушение сроков размещения документов в ЕИС – 5 тыс. руб.;
- за неправомерное отклонение заявок – от 5 до 30 тыс. руб.

После каждого нововведения, а также в конце и начале каждого года сайт Единой информационной системы сильно загружен, и размещение информации о контрактах возможно или рано утром, или поздно вечером. С учетом того, что введенная информация должна пройти контроль казначейства, нередко нарушаются сроки. Вследствие того, что заработная плата работников относительно небольшая, то любой штраф является ощутимой потерей.

Из-за того, что среди производителей некоторых специализированных товаров практически отсутствует конкуренция, а отечественные аналоги иностранных товаров обладают более низким качеством, не всегда можно найти три коммерческих предложения на товар, так как у поставщиков и официальных

дилеров свои особые отношения. Некоторые организации заключают соглашения только с одним поставщиком, а другим не дают даже ценового предложения на товар. Еще одной общей проблемой для всех сфер являются жалобы в ФАС. Некоторые участники закупок намеренно подают жалобы на действия заказчика, желая продлить сроки закупок. Так в 2021 г. в ФАС было подано 66,1 тысячи жалоб, из которых только 29,1 тысячи признаны обоснованными. За необоснованные жалобы не предусмотрено ответственности. Есть понятие «профессиональные жалобщики», которые подают жалобы, даже если не участвуют в торгах. Также после проведения торгов жалобы могут подавать не только участники торгов, но и сторонние организации [8. С. 113].

Функция по возможности подачи жалобы создана для обеспечения общественного контроля, но многие организации злоупотребляют этим. На время рассмотрения жалобы процедура заключения контракта приостанавливается. Данная ситуация становится проблемой для закупок, осуществляемых в конце года. Неосвоенные деньги в текущем году возвращаются обратно в бюджет. Чтобы такого не было, многие заказчики массово в конце года заключают контракты с единственными поставщиками, что тоже отрицательно сказывается на эффективности торгов. Не установлен вопрос об использовании на иные цели средств на специальных счетах участника закупок. Данные средства могут быть списаны в рамках исполнения норм другого законодательства, например, в рамках исполнительного производства. Каталог товаров, работ, услуг тоже имеет свои недостатки. На некоторые категории товаров нет достаточных характеристик. Если в данном случае заказчик может прописать дополнительные характеристики, предварительно их обосновав, то заказчик не может игнорировать характеристики, прописанные в каталоге, даже если они не важны для заказчика [4. С. 12–16].

Вышеуказанные проблемы зачатую не позволяют проводить государственные закупки в Российской Федерации эффективно. Актуальным до настоящего времени остается проблема эффективности и результативности системы государственных закупок. Главной причиной данной проблемы является отсутствие качественной методики такой оценки. Все существующие методики чаще основываются на достижении экономии бюджетных средств, результативности закупленных ресурсов. Методические рекомендации основываются на статистических показателях с применением абсолютных и относительных показателей, на сравнении отдельно взятой закупки с аналогичными ранее выставленными закупками.

Наиболее часто встречающиеся проблемы в сфере исполнения государственных и муниципальных контрактов показаны на рис. 2.

Все возможные риски исполнения государственных и муниципальных контрактов можно подразделить на две группы: внешние и внутренние.

Рассмотрим внешние риски, свойственные современным российским предприятиям. Современная экономическая ситуация, в которой осуществляют деятельность российские предприятия, подвержена огромному количеству внешних рисков. Начиная с 2019 г. риски были вызваны распространением коронавирусной инфекцией COVID-19. Деятельность многих компаний, связанных с коммерческим видом предпринимательской деятельности, оказалась под угрозой.



Рис. 2. Наиболее часто встречающиеся проблемы в сфере исполнения государственных и муниципальных контрактов [6. С. 151]

В феврале 2022 г. наступила новая фаза развития экономики России, которая характеризуется условиями повышенной инфляции, снижением уровня доходов населения, нестабильностью рубля по отношению к иностранной валюте и отказом многих зарубежных компаний сотрудничать с российскими фирмами. Специальная военная операция, проводимая на Украине, крайне негативно отразилась на российской экономике, так как ряд санкций и запретов со стороны зарубежных стран отрицательно повлиял на возможность дальнейшей деятельности, связанной поставками иностранного оборудования из стран Европы и Америки. Кроме того, нестабильность отечественного рубля по отношению к иностранной валюте также оказывает влияние на стоимость закупаемого оборудования, что повышает риски продолжения деятельности организаций в сфере поставок иностранного оборудования.

Для эффективной работы любой организации необходимо разработать стратегию защиты от внешних рисков (рис. 3).



Рис. 3. Подходы к выбору стратегии защиты от внешних рисков

На основании теоретической базы и проведенного анализа о состоянии закупочной системы в России можно сделать вывод о том, что государство движется в верном направлении развития: контрактная система лежит в основе государственного заказа, а одно без другого невозможно. Во всем мире применяется практика государственного заказа. Безусловно, в разных странах она имеет некоторые отличия, которые касаются правовых отношений, основанных на принципах государственного управления и менталитета страны. Работа по реформированию государственных закупок в целях повышения их эффективности начинается с выявления слабых мест существующей системы закупок. Проблема неэффективного проведения закупок существует во многих странах. Основными причинами возникновения данной проблемы являются высокая степень коррупции в данной отрасли, несовершенство самой системы процедуры и недостатки законодательной базы.

Литература

1. *Брянцева Л. В.* Концептуальные положения управления рисками в деятельности организации // Экономическое прогнозирование: модели и методы: материалы XVII Междунар. науч.-практ. конф. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2021. С. 140–144.
2. *Гапоненко В. Ф.* Основы функционирования и правовое регулирование контрактной системы закупок для государственных и муниципальных нужд в России // Академическая мысль. 2022. № 1(18). С. 13–17.
3. *Гордина В. В.* Управление рисками инновационной деятельности в России и за рубежом // Экономические и гуманитарные науки. 2022. № 1(360). С. 21–33.
4. *Данилов И. П.* Индикативное планирование социально-экономических отношений и экономической безопасности с учетом глобальных социальных рисков (пандемия COVID-19) в условиях цифровизации общества // Цифровая трансформация государственного и муниципального управления: сб. материалов Всерос. науч.-практ. конф. Чебоксары: ИД Среда, 2021. С. 12–16.

5. Долинко В.И. Становление системы правового обеспечения сферы закупок товаров, работ, услуг для государственных или муниципальных нужд в России и ее уголовно-правовой охраны // Академическая мысль. 2021. № 4 (17). С. 11–16.

6. Евсеев А.С. Цифровая активность государственных и муниципальных учреждений в контексте обеспечения устойчивого экономического развития региона // Цифровая трансформация государственного и муниципального управления: сб. материалов Всерос. науч.-практ. конф. Чебоксары: ИД Среда, 2021. С. 151–153.

7. Козлова С.А. Особенности финансового контроля в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд в условиях цифровизации экономики // Бизнес. Образование. Право. 2022. № 1(58). С. 97–102.

8. Морозова Н.В., Бондаренко Н.В., Васильева И.А. Стратегические приоритеты социального развития территорий // Инновационное развитие экономики. 2020. № 6(60). С. 113–120.

9. Морозова Н.В., Васильева И.А., Евсеев А.С. Производственный и кадровый аспекты цифровизации промышленности Приволжского федерального округа // Oeconomia et Jus. 2021. № 2. С. 1–6. DOI: 10.47026/2499-9636-2021-2-1-6.

СОКОЛОВА ГАЛИНА НИКОЛАЕВНА – кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления и региональной экономики, Чувашский государственный университет, Россия, Чебоксары (galina_1980@list.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0908-2538>).

Galina N. SOKOLOVA

RISKS OF ORGANIZATIONS IN THE FIELD OF EXECUTING GOVERNMENT AND MUNICIPAL CONTRACTS

Key words: execution of a government (municipal) contract; provision of government (municipal) contracts; risks of executing government (municipal) contracts.

The article is devoted to studying the risks of executing government and municipal contracts. The article examines the regulatory framework governing the execution of government contracts. Based on the actual data, the article analyses the risks of organizations arising in the field of executing government and municipal contracts.

The analysis of existing theoretical approaches in the field of government and municipal contracts execution made it possible to identify the main risks, which mainly relate to factors of the external economic environment, including financial risks, inflation risks, excess costs, etc. The analysis of the problems arising in an organization when conducting and executing public procurement has shown that the main problem can be identified as a complex legislative framework, in order to improve which the government makes changes almost every quarter. The article notes that the situation is aggravated by the fact that in Russia there is no single information portal on all changes to the law. Of course, there are legal web-portals, such as "Garant" and "Consultant Plus", but these portals host more general answers, they lack explanations on specific issues.

The analysis of risks in the field of executing government and municipal contracts has shown that the main problems that organizations face are the following: lack of proper control by state authorities, increased corruption risks and revealed facts of unfair actions, which also complicate the process of public procurement in the country.

Based on the research, the directions for managing external risks of modern organizations in the field of executing government and municipal contracts are determined.

References

1. Bryantseva L.V. *Kontseptual'nye polozheniya upravleniya riskami v deyatel'nosti organizatsii* [Conceptual provisions of risk management in the activities of an organization]. *Ekonomicheskoe prognozirovaniye: modeli i metody: materialy XVII Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii* [Proc. of 17th Int. Sci. Conf. «Economic forecasting, models and methods»]. Voronezh, 2021, pp. 140–144.

2. Gaponenko V.F. *Osnovy funktsionirovaniya i pravovoe regulirovanie kontraktnoi sistemy zakupok dlya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd v Rossii* [Fundamentals of functioning and legal regulation of the contract procurement system for state and municipal needs in Russia]. *Akademicheskaya mysl'*, 2022, no. 1(18), pp. 13–17.

3. Gordina V.V. *Upravlenie riskami innovatsionnoi deyatel'nosti v Rossii i za rubezhom* [Risk management of innovation activities in Russia and abroad]. *Ekonomicheskie i gumanitarnye nauki*, 2022, no. 1(360), pp. 21–33.

4. Danilov I.P. *Indikativnoe planirovanie sotsial'no-ekonomicheskikh otnoshenii i ekonomicheskoi bezopasnosti s uchetom global'nykh sotsial'nykh riskov (pandemiya COVID-19) v usloviyakh tsifrovizatsii obshchestva* [Indicative planning of socio-economic relations and economic security, taking into account global social risks (COVID-19 pandemic) in the context of society digitalization]. In: *Tsifrovaya transformatsiya gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya: sbornik materialov Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii* [Proc. of Russ. Sci. Conf. «Digital transformation of state and municipal management»]. Cheboksary, 2021, pp. 12–16.

5. Dolinko V.I. *Stanovlenie sistemy pravovogo obespecheniya sfery zakupok tovarov, rabot, uslug dlya gosudarstvennykh ili munitsipal'nykh nuzhd v Rossii i ee ugolovno-pravovoi okhrany* [Formation of the legal support system for the procurement of goods, work, services for state or municipal needs in Russia and its criminal law protection]. *Akademicheskaya mysl'*, 2021, no. 4(17), pp. 11–16.

6. Evseev A.S. *Tsifrovaya aktivnost' gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uchrezhdenii v kontekste obespecheniya ustoichivogo ekonomicheskogo razvitiya regiona* [Digital activity of state and municipal institutions in the context of ensuring sustainable economic development of the region]. In: *Tsifrovaya transformatsiya gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya: sbornik materialov Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii* [Proc. of Russ. Sci. Conf. «Digital transformation of state and municipal management»]. Cheboksary, 2021, pp. 151–153.

7. Kozlova S.A. *Osobennosti finansovogo kontrolya v sfere zakupok dlya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd v usloviyakh tsifrovizatsii ekonomiki* [Features of financial control in the field of procurement for state and municipal needs in the context of digitalization of the economy]. *Biznes. Obrazovanie. Pravo*, 2022, no. 1(58), pp. 97–102.

8. Morozova N.V., Bondarenko N.V., Vasil'eva I.A. *Strategicheskie priority sotsial'nogo razvitiya territorii* [Strategic priorities of social development of territories]. *Innovatsionnoe razvitie ekonomiki*, 2020, no. 6(60), pp. 113–120.

9. Morozova N.V., Vasil'eva I.A., Evseev A.S. *Proizvodstvennyi i kadrovyy aspekty tsifrovizatsii promyshlennosti Privolzhskogo federal'nogo okruga* [Production and personnel aspects of digitalization of industry in the Volga Federal District]. *Oeconomia et Jus*, 2021, no. 2, pp. 1–6. DOI 10.47026/2499-9636-2021-2-1-6.

GALINA N. SOKOLOVA – Candidate of Economics Sciences, Associate Professor, Department of State and Municipal Administration and Regional Economy, Chuvash State University, Russia, Cheboksary (galina_1980@list.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0908-2538>).

Формат цитирования: Соколова Г.Н. Риски организаций в сфере исполнения государственных и муниципальных контрактов [Электронный ресурс] // *Oeconomia et Jus*. – 2022. – № 3. – С. 31–39. – URL: <http://oecomia-et-jus.ru/single/2022/3/5>. DOI: 10.47026/2499-9636-2022-3-31-39.