



# МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

УДК 347.4:352.07(470.53)

**Л.М. ПАХОМОВА**, к.ист.н., доцент кафедры государственного и муниципального управления

ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15  
зав. региональным Центром по обучению специалистов для системы государственных закупок

Пермский филиал ФГАОУ ВПО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», г. Пермь, ул. Студенческая, 38  
Электронный адрес: rak@perm.ru

**Н.В. ИГОШЕВА**, заведующий сектором муниципального заказа  
Администрация Октябрьского муниципального района Пермского края,  
пос. Октябрьский, ул. Ленина, 57

Электронный адрес: okt-zakaz@yandex.ru

## ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ПРИМЕНЕНИЯ СПОСОБОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИСПОЛНЕНИЯ КОНТРАКТОВ НА ПРИМЕРЕ ОКТЯБРЬСКОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА ПЕРМСКОГО КРАЯ

Система управления государственным и муниципальным заказом переживает переходный этап. С одной стороны, работа государственных и муниципальных заказчиков по-прежнему регламентируются федеральным законом № 94 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – закон № 94-ФЗ), с другой – идет активное публичное обсуждение новой системы государственного и муниципального прокьюрента через построение элемен-

В статье рассматриваются основные способы обеспечения исполнения обязательств при заключении государственных и муниципальных контрактов, гражданско-правовых договоров бюджетного учреждения, дается их общий анализ. На примере муниципального образования – Октябрьский район Пермского края – анализируется правоприменительная практика способов обеспечения исполнения обязательств.

**Ключевые слова:** прокьюрмент; государственный и муниципальный контракт; гражданско-правовой договор бюджетного учреждения; обеспечение исполнения контракта; банковская гарантия; договор поручительства; внесение денежных средств на депозит; федеральная контрактная система; размещение государственных и муниципальных заказов

тов федеральной контрактной системы, обозначенных в законопроекте «О Федеральной контрактной системе». Такая ситуация предоставляет возможность уже сейчас провести анализ наиболее сложных вопросов системы размещения заказа и обозначить пути решения проблем, накопившихся в данной области.

Одним из наиболее сложных этапов размещения заказа является этап заключения государственного или муниципального контракта или гражданско-правового договора бюджетного учреждения. Регламентация этого этапа абсолютно недостаточна. Так, в законе № 94-ФЗ лишь одна статья (ст. 9) определяет основные действия заказчиков по заключению государственных или муниципальных контрактов. При этом остаются без детальной регламентации вопросы обеспечения исполнения обязательств, которые могут быть использованы заказчиками. В случаях, установленных законом, способы обеспечения исполнения обязательств являются обязательными при заключении как государственных и муниципальных контрактов, так и гражданско-правовых договоров бюджетного учреждения.

Институт обеспечения исполнения обязательств известен гражданскому законодательству достаточно давно и широко применяется на практике. Способы обеспечения обязательств служат средством минимизации рисков неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательства должником и имеют своей целью предотвращение либо уменьшение размера негативных последствий, которые могут наступить в случае неисполнения либо ненадлежащего исполнения поставщиком (исполнителем, подрядчиком) своего обязательства по договору.

Нормами ст. 29, 38 и 41.12 закона № 94-ФЗ установлено, что если конкурсной документацией (документацией об аукционе, об открытом аукционе в электронной форме) было предусмотрено обеспечение исполнения контракта, то контракт заключается только после предоставления такого обеспечения.

Внесенные в последние годы в законе № 94-ФЗ изменения, касающиеся обеспечения исполнения контрактов, призваны повысить уровень защиты интересов заказчиков от действий недобросовестных поставщиков, сократить риски, связанные с утратой предоставленного авансового платежа и неисполнением контрактов [1].

Кроме того, письмом Минфина России и Федеральной службы финансово-бюджетного надзора от 27 апреля 2009 г. № 43-0.1-07-25/1813 установлено, что «применение бюджетными учреждениями – государственными заказчиками правовых мер обеспечения исполнения контрактов отвечает, прежде всего, задаче обеспечения государственных интересов и повышения эффективности использования бюджетных средств».

Учитывая рост средств, затрачиваемых на закупки товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд (только по Пермскому краю заключено муниципальных контрактов за 2009 г. на 21 167,1 млн руб., за 2010 г. – на 27 356,8 млн руб.), законом № 94-ФЗ в сфере размещения заказов ежегодно регулируются крупные финансовые потоки, интересы бюджета и бизнеса.

В настоящее время согласно Закону № 94-ФЗ участник размещения заказа, выигравший торги, вправе предоставить обеспечение исполнения контракта в виде:

- безотзывной банковской гарантии;
- договора поручительства;
- передачи заказчику в залог денежных средств, в том числе в форме вклада (депозита).

Необходимо отметить, что до 2 августа 2010 г. в качестве обеспечения исполнения контракта применялся и такой способ обеспечения, как страхование ответственности, однако после указанной даты он более не используется. Данный вид обеспечения был исключен, так как сложившаяся практика показала невозможность получения страховых выплат в случае неисполнения поставщиком условий контракта. Возникали трудности при решении на практике таких вопросов, как определение страховых случаев, объем страхового покрытия, перечней документов, необходимых при заключении договора страхования, отсутствие единых правил страхования ответственности по контракту. Однако, ч. 26 ст. 65 «Переходные положения» Закона № 94-ФЗ при проведении закупок для организации саммита 2012 г. страхование ответственности как вид обеспечения исполнения контракта по-прежнему сохранен.

Перечень способов обеспечения исполнения контракта является закрытым и не подлежит расширительному толкованию.

Так, государственная гарантия, выданная участнику размещения заказа, не может быть принята в качестве обеспечения исполнения обязательств этого участника по муниципальному контракту. Хотя в п. 4 постановления Пленума ВАС РФ от 22 июня 2006 г. № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации» (ред. от 26.02.2009 г.) указано, что государственная гарантия представляет собой не поименованный в гл. 23 «Обеспечение исполнения обязательств» ГК РФ способ обеспечения исполнения гражданско-правовых обязательств, при котором публично-правовое образование дает письменное обязательство отвечать за исполнение лицом, которому дается гарантия, обязательств перед третьими лицами полностью или частично (п. 1 ст. 115 БК РФ, п. 1 ст. 329 ГК РФ) [2, с. 12].

Упомянутый Пленум ВАС РФ также указал, что у правоотношений, возникающих в связи с выдачей государственных гарантий, есть сходство с правоотношениями, вытекающими из поручительства. Тем не менее данный способ обеспечения исполнения контракта в системе размещения государственных и муниципальных заказов не используется.

Закон № 94-ФЗ установил, что в некоторых случаях установление обеспечения исполнения обязательств является обязательным в силу закона, а в определенных случаях правом заказчика.

Согласно закону № 94-ФЗ, при проведении торгов в форме открытого конкурса, открытого аукциона, открытого аукциона в электронной форме при цене контракта, не превышающей 50 млн руб., установление требования об обеспечении исполнения контракта является правом заказчика. Причем размер данного требования не может превышать 30% начальной (максимальной) цены контракта (далее – цены лота). Если же начальная (максимальная) цена лота превышает указанный предел, то установление обеспечения исполнения контракта является уже обязанностью заказчика. В такой ситуации в общем

случае обеспечение исполнения контракта устанавливается заказчиком в размере от 10% до 30% цены лота, указанной в извещении о проведении конкурса. В том случае, если контрактом предусмотрено условие об авансе, размер обеспечения не может быть менее, чем сам аванс. При этом, если размер аванса превышает 30% начальной (максимальной) цены контракта, размер обеспечения устанавливается в размере, не превышающем на 20% размер авансового платежа.

Заказчик вправе самостоятельно при размещении заказа определять виды обязательств по контракту, подлежащие обеспечению.

В случае поставок новых машин и оборудования с начальной (максимальной) ценой лота 50 млн рублей и более, а также поставок медицинского оборудования независимо от начальной (максимальной) цены контракта заказчик обязан определить такие обязательства (в том числе обязательства о предоставлении вместе с новыми машинами и оборудованием гарантий производителя и поставщика на товар) и обязательство о предоставлении вместе с товаром обеспечения гарантии поставщика на товар в размере от 2 до 10 % от начальной (максимальной) цены лота.

Такая система обеспечительных мер заключения контракта на практике имеет множество проблем и противоречий, основными из которых являются сложная процедура взыскания обеспечительных мер, недобросовестность поручителей при предоставлении договоров поручителей, недостаточное количество способов обеспечения исполнения контрактов в системе размещения государственных и муниципальных заказов. Данные проблемы усугубляются на муниципальном уровне.

Применительно к закупкам муниципальных образований указанные проблемы можно рассмотреть через анализ применения способов обеспечения исполнения обязательств в Октябрьском муниципальном районе Пермского края.

Закупки товаров (работ, услуг) для муниципальных нужд в Октябрьском районе регламентируются Гражданским кодексом РФ, Бюджетным кодексом РФ, законом № 94-ФЗ, решением Земского Собрания Октябрьского муниципального района Пермского края от 05 июня 2008 г. № 305 «О порядке формирования, обеспечения, размещения, исполнения и контроля за размещением и исполнением муниципального заказа Октябрьского муниципального района», постановлением Администрации Октябрьского муниципального района Пермского края от 12 августа 2011 г. № 472 «Об утверждении порядка взаимодействия участников системы муниципального заказа при формировании, размещении, исполнении и контроле за размещением и исполнением муниципального заказа Октябрьского муниципального района».

Кадровый потенциал системы размещения муниципального заказа определяет работа в администрациях района и поселений, муниципальных учреждениях района 36 специалистов, прошедших обучение по курсу «Управление заказами для государственных и муниципальных нужд».

За 9 месяцев 2011 г. сумма ассигнований на закупки товаров, работ, услуг составила 362 578,9 тыс. руб. Кассовые расходы бюджетных средств за счет бюджетных и внебюджетных источников на закупки товаров, работ, услуг

составили 227 254,8 тыс. руб., или 62,7% от общей суммы ассигнований на закупки.

Проведено 5 028 процедур закупок на общую сумму 342 975,8 тыс. руб., в том числе 17 открытых конкурсов на 8 123,7 тыс. руб., 4 открытых аукциона (объявленных в декабре 2010 г.) на сумму 16 271,2 тыс. руб., 108 открытых аукционов в электронной форме на сумму 137 826,1 тыс. руб., 153 запроса котировок на сумму 35 011,1 тыс. руб., у единственного поставщика по п. 1, 2, 2.1 ч. 2 ст. 55 закона № 94-ФЗ – 331 на сумму 43 662,2 тыс. руб., по п. 5,6 ч. 2 ст. 55 закона № 94-ФЗ – 1 на сумму 198,9 тыс. руб., по п. 14 ч. 2 ст. 55 закона № 94-ФЗ – 4 414 на сумму 101 882,6 тыс. руб.

За 9 месяцев 2011 г. было заключено 4 998 муниципальных контрактов и гражданско-правовых договоров на общую сумму 313 551,4 тыс. руб. Размещенный заказ на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг составил 86,5% от суммы ассигнований за 9 месяцев 2011 г.

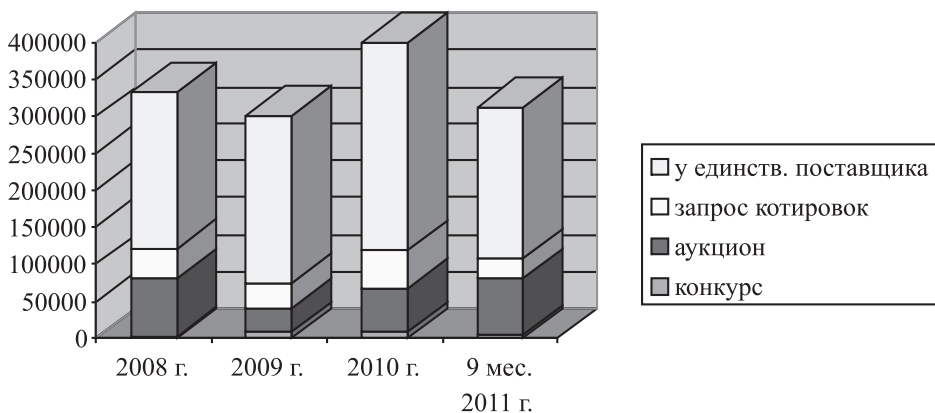


Рис. 1. Структура размещенного заказа Октябрьского муниципального района Пермского края в суммовом выражении, тыс. руб.

Как видно из представленных данных (рис. 1), по сравнению с прошлыми периодами произошли изменения в структуре размещенного муниципального заказа:

I. Незначительно, но уменьшается доля заказов, размещенных:

- путем проведения открытых конкурсов (с 3% в 2009 г. до 1,7% в 2011 г.);
- у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) по ст. 55 закона № 94-ФЗ (с 75,3% в 2009 г. до 65,8% в 2011 г.).

II. Значительно увеличилась доля заказов, размещенных:

- путем проведения открытых аукционов (с 10,4% в 2009 г. до 23,9% в 2011 г.).

III. Сохраняется примерно на одном уровне доля заказов, размещенных путем проведения запросов котировок (11-13% все годы) и, несмотря на то, что по итогам 9 месяцев 2011 г. данный способ занимает всего 8,6%, скорее всего по итогам года достигнет уровня прошлых лет, так как является самым распространенным способом размещения заказа.

Доля конкурентных процедур, которые привели к заключению контрактов, в 2011 г. составила 53,5% (за 2008 г. – 54,7%, 2009 г. – 34,1%, 2010 г. – 55,6%), в том числе доля заказов, размещенных по результатам несостоявшихся торгов и запросов котировок у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) – 19,3% (за 2008 г. – 18%, 2009 г. – 9,4%, 2010 г. – 25,7%). В среднем в 2011 г., было подано по 2 заявки на участие в конкурентных процедурах. Количество участников резко упало с переходом на открытые аукционы в электронной форме: поставщики и подрядчики местного уровня, особенно компании малого и среднего предпринимательства, с опаской перешли на участие в электронных торгах.

В целом, в структуре размещенного муниципального заказа около половины общей стоимости заключенных контрактов и договоров по итогам проведенных процедур занимает закупка у единственного поставщика (без учета несостоявшихся торгов и запросов котировок) – 46,5% (за 2008 г. – 45,3%, 2009 г. – 65,9%, 2010 г. – 44,4%).

В структуре размещения заказов у контрактов, заключенных у единственного поставщика, по ст. 55 закона № 94-ФЗ по-прежнему наибольший удельный вес (1/3 часть от всего размещенного заказа). На втором месте – заключение контрактов по результатам несостоявшихся торгов и запросов котировок, удельный вес которых в последние два года очень высок (25% всех заключенных контрактов за 2010 г. и 19% за 9 месяцев 2011 г.).

Обеспечение исполнения контрактов, гражданско-правовых договоров бюджетного учреждения по Октябрьскому муниципальному району используется достаточно часто.

Количество торгов, по которым было установлено обеспечение исполнения контракта, возросло с 13,4% от общего количества торгов, приведших к заключению контракта в 2009 г. до 27,5% в 2010 г. и 49,6% в 2011 г. Таким образом, почти по 50% контрактов, заключаемых по результатам торгов, участники размещения заказа предоставляют обеспечительные обязательства (рис. 2).

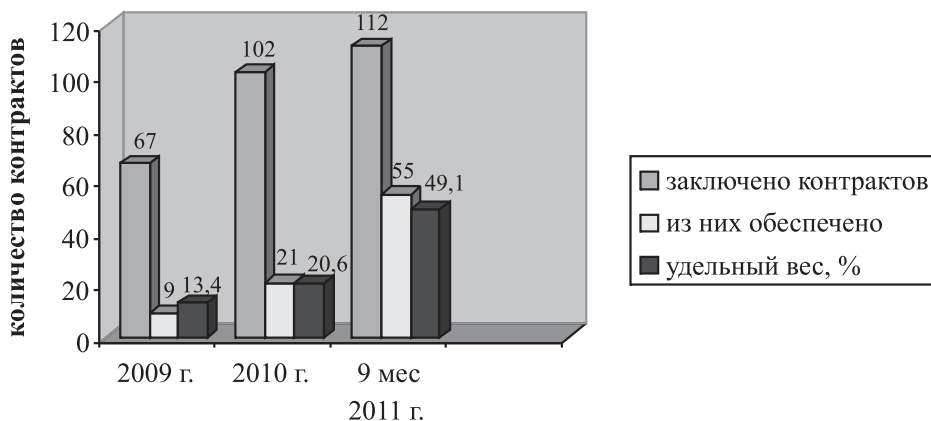


Рис. 2. Удельный вес заключенных контрактов с применением мер обеспечительного характера от общего числа контрактов, заключенных по результатам торгов

В суммовом выражении доля обеспечительных обязательств по сравнению к обеспечиваемым контрактам выросла с 8,4% в 2009 г. до 15,9% в 2011 г. (рис. 3).

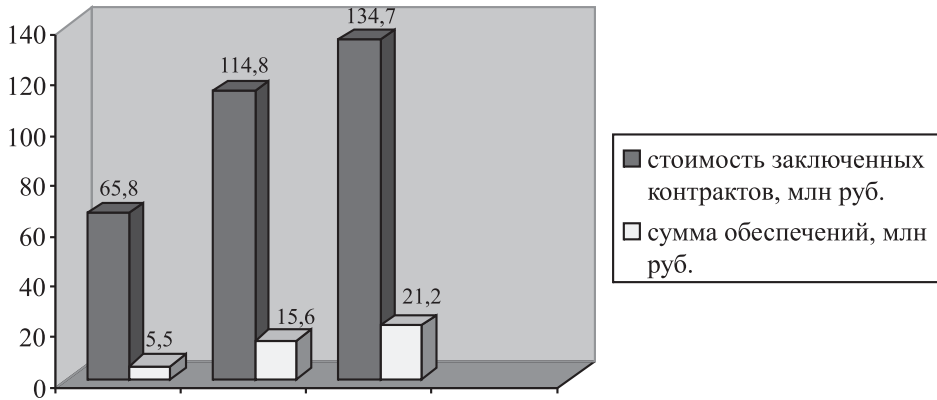
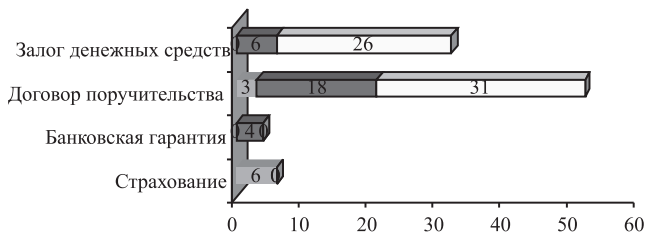


Рис. 3. Соотношение общего объема размещенного заказа по результатам торгов и сумм обеспечений обязательств по ним

Средняя величина одного обеспечения в 2009 и 2010 гг. составляла около 600 тыс. руб., а в 2011 г. снизилась и составила 380,7 тыс. руб.

Наибольший удельный вес в 2010 и 2011 гг. занимает такой способ обеспечения, как договор поручительства, как по частоте применения (18 договоров в 2010 г. и 31 – в 2011 г.), так и по сумме обеспечения (12,7 млн руб. в 2010 г. и 19,3 млн руб. – в 2011 г.).



	Страхование	Банковская гарантия	Договор поручительства	Залог денежных средств
□ 9 мес. 2011 г.	0	0	31	26
■ 2010 г.	0	4	18	6
■ 2009 г.	6	0	3	0

Рис. 4. Частота применения различных способов обеспечения исполнения контрактов

Следующим по частоте использования в 2011 г. стал залог денежных средств (26 контрактов из 115 были обеспечены именно таким способом). Данный способ обеспечения использовался в 2010 г. лишь 6 раз (рис. 4).

Средняя величина обеспечения по одному контракту, обеспеченному залогом денежных средств, составила в 2010 г. 413 тыс. руб., а в 2011 г. всего 102,5 тыс. руб. Частота использования данного вида обеспечения объясняется

именно небольшой суммой выставленного обеспечения по ряду аукционов и коротким сроком исполнения контрактов. Участникам размещения заказа проще перечислить небольшой размер обеспечения на лицевой счет заказчика, чем оформлять достаточно большой объем бумаг по договору поручительства или банковской гарантии. К тому же затраты на такое обеспечение практически сводятся к нулю, ведь после исполнения контракта деньги вернутся в полном объеме.

Таким образом, из представленного анализа видно, что способы обеспечения исполнения обязательств используются на уровне муниципального образования достаточно активно. При этом наиболее востребован самый простой по оформлению и предоставлению документов способ – договор поручительства, который для государственного и муниципального заказчика является и самым рискованным. Практика обращения к поручителям со стороны заказчиков еще не сложилась, но может быть крайне затруднительной в связи с возможно недостоверными сведениями, которые предоставляли поручители при оформлении данного способа обеспечения исполнения обязательств. Вместе с тем в законопроекте «О федеральной контрактной системе» сохраняются лишь два способа обеспечения исполнения обязательств: банковская гарантия, выданная банком или иной кредитной организацией, или внесение денежных средств. При этом указывается, что в случае, если заказчиком установлено требование обеспечения исполнения контракта, контракт заключается только после предоставления участником процедур закупок, с которым заключается контракт, безотзывной банковской гарантии или передачи заказчику денежных средств, в том числе в форме вклада (депозита), в размере обеспечения исполнения контракта, предусмотренном документацией об осуществлении закупки. Такое уменьшение способов обеспечения исполнения обязательств вряд ли приведет к укреплению данного института и скорее может привести лишь к росту риска работы государственных и муниципальных заказчиков в ходе исполнения контрактов. Для укрепления института необходимо не только закрепить и адекватно регламентировать уже используемые способы обеспечения исполнения обязательств, но и рассмотреть возможность введения новых.

### Список литературы

1. *Об изменениях законодательства Российской Федерации о размещении заказов*: письмо М-ва экон. развития РФ от 12 авг. 2009 г. № 13150-АП/Д05 [Электронный ресурс] // Гарант: информ.-правовой портал. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12069522/> (дата обращения: 01.12.2011).
2. *Потапова Т.* Вопрос-ответ // Фин. газета. 2010. № 47.