
ЭФФЕКТИВНОСТЬ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРЕТЕНЗИОННОЙ РАБОТЫ ПО ГОСЗАКУПКАМ

Власов Андрей Борисович, канд. геогр. наук, доц.

Кремер Константин Ильич, канд. экон. наук, доц.

Военный учебно-научный центр Военно-воздушных сил «Военно-воздушная академия имени профессора Н.Е. Жуковского и Ю.А. Гагарина», ул. Старых Большевиков, 54а, Воронеж, Россия, 394064; e-mail: kremer-k@yandex.ru

Цель: в статье выделен ряд проблем ведения претензионной работы, который отрицательно сказывается на ее качестве. В связи с этим авторами предложен ряд направлений совершенствования претензионной работы. *Обсуждение:* претензии, возникающие на стадии исполнения контракта, является основой претензионной работы, которая является первой обязательной стадией досудебного урегулирования спорных вопросов. Необходимость ведения этой работы также связана с тем, что это позволяет продлить сроки исковой давности. Положительным моментом претензионной работы является то, что при благоприятном стечении обстоятельств она обеспечивает решение проблем и позволяет избежать длительных разбирательств в суде. Эксперты отмечают, что иногда контрактные отношения могут быть расторгнуты без претензионной работы, часто это происходит в сфере ЖКХ, так как точно не всегда возможно установить объем необходимых услуг. Эксперты аналитики выделяют целый ряд проблем ведения претензионной работы, который отрицательно сказывается на ее качестве. *Результаты:* предложен ряд направлений совершенствования претензионной работы. При этом необходимо осуществлять обучение персонала и внедрять электронный документооборот с разработкой типовых контрактов. Автоматизация процессов госзакупок, начиная от планирования и до завершения выполнения контракта, будет способствовать проведению оперативного анализа причин расторжения контрактов и уплаты штрафов и неустоек.

Ключевые слова: госзакупки, претензионная работа по госзакупкам, эффективность претензионной работы, риски, риски при госзакупках, расторжение контрактов.

DOI: 10.17308/meps.2021.8/2654

Введение

В современных экономических условиях проведение государственных закупок занимает важное место в обеспечении стабильного функционирования социальной сферы, военно-промышленного комплекса и других отраслей экономики. На стадии исполнения контракта могут возникнуть ситуации, когда для защиты своих прав и законных интересов заказчику необходимо принудить недобросовестного контрагента к надлежащему исполнению обязательств по контракту или взыскать с него пени или штрафы по контракту, по которому проводится претензионная работа. Если требованиями не установлено иное, стадия претензионной работы (досудебного урегулирования спорных вопросов) является первой и обязательной.

В соответствии с нормами Административно-процессуального кодекса в арбитражный суд можно обратиться только по истечении 30 календарных дней со дня направления претензии другой стороне спора, хотя в договоре может быть установлен другой срок. Причем несоблюдение досудебного порядка влечет за собой возвращение искового заявления либо оставление его без рассмотрения.

Методология исследования

Весомым аргументом необходимости ведения претензионной работы является возможность продления срока исковой давности при условии, что стороны пытались решить спор в досудебном порядке. К осуществлению претензионной работы предъявляются общие требования:

– начинать необходимо с регистрации и учета претензий и исков, что обеспечивает сохранность документов и дает возможность периодически анализировать, по каким основаниям предъявляется больше всего претензий, выявлять их причины и использовать практический опыт при разработке проектов контрактов;

– важным моментом являются сроки предъявления и рассмотрения претензий, при благоприятном стечении обстоятельств это обеспечивает решение проблем и удовлетворение нужд заказчика без длительных разбирательств и споров в арбитражных судах.

Чтобы обеспечить строгое соблюдение сроков предъявления претензий, пункт об этом необходимо отразить в положении о контрактной службе или ином локальном нормативном акте о претензионно-исковой работе.

В круг задач претензионной работы входит:

1. Обеспечение постоянного контроля за исполнением обязательств, прописанных в контракте с учетом норм действующего законодательства.
2. Выявление причин и условий, влекущих за собой невыполнение обязательств по контракту.
3. Восстановление нарушенных прав и защита законных интересов заказчика.
4. Возмещение причиненного ущерба.

Со временем претензионная работа по госзакупкам в будущем должна стать не только механизмом компенсации убытков, но и стимулом надлежащего исполнения поставщиками своих обязательств по контракту по количеству, качеству и сумме проданной продукции или предоставленных услуг, или выполненных работ. Заказчик чаще всего, при условии сохранения потребности, заинтересован в получении приобретаемых товаров, работ или услуг, не расторгая договор.

В настоящее время главным инструментом, позволяющим минимизировать риск неисполнения обязательств поставщиком, является ведение претензионной работы при наличии для этого оснований. Причем при негативном стечении обстоятельств (расторжении контракта) возможно включение поставщика в реестр недобросовестных поставщиков (РНП). В данной ситуации многие эксперты-аналитики подчеркивают, что такая крайняя мера, как расторжение контракта, должна использоваться в редких случаях, так как влечет за собой дополнительные затраты труда по проведению новых закупочных процедур и при этом возрастает вероятность повышения цены закупаемой продукции.

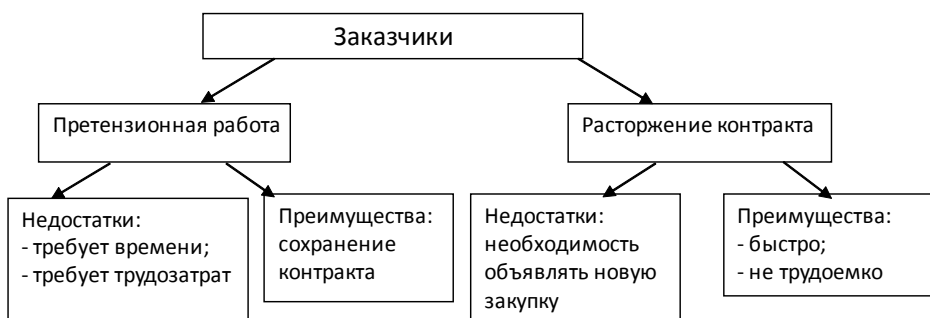


Рис. 1. Преимущества и недостатки претензионной работы и расторжения контракта для заказчика



Рис. 2. Преимущества и недостатки претензионной работы и расторжения контракта для поставщика

Контракт регулирует двустороннюю деятельность поставщика и заказчика. В случае возникновения разногласий возможны досудебное их урегулирование, судебный процесс и возможное расторжение контракта. Причем претензионная работа и расторжение контракта имеют свои преимущества и недостатки.

Контракты, по которым ведется претензионная работа с начислением неустойки, принято разделять на 2 вида:

- по причине просрочки исполнения поставщиком своих обязательств, обозначенных в контракте;

- по причине ненадлежащего исполнения поставщиком обязательств, обозначенных в контракте.

Эксперты отмечают, что заказчики предпочитают расторгать мелкие по сумме контракты, но не вести по ним претензионную работу. По данным ЕИС, это характерно для контрактов до 3 млн руб., причем доля расторгнутых по ним контрактов в 2018 году превысила 13%, хотя претензионная работа велась в 2,5% случаях.

За период с 2016-го по 2018 год претензионная работа велась в 3-5% случаях от всех расторгнутых договоров. Чаще всего расторгаются договоры, заключенные с единственным поставщиком (примерно 30% случаев), а также заключенные по результатам электронного аукциона (12% случаев). Удержание обеспечения контрактов ничтожно мало по сравнению с количеством контрактов, по которым ведется претензионная работа. В связи с этим необходимо принять меры для более активного применения претензионной работы с целью компенсации затрат и защиты интересов заказчиков через удержание обеспечения исполнения контрактов.

Положительной оценки экспертов, без сомнения, заслуживает наличие РНП, так как заметно снижает риски нарушений поставщиками обязательств по контракту. Так как нарушение обязательств происходит чаще всего в случаях с низкой ценой контракта, следовательно, по проведению претензионной работы экономически невыгодно. Чаще всего для оценки эффективности претензионной работы используются следующие показатели:

- доля расторгнутых контрактов без претензионной работы (в сопоставлении с прошлым периодом положительной оценки заслуживает ее минимизация);

- доля штрафов и неустоек, удержанных из обеспечения (положительной оценки заслуживает ее максимизация);

- доля поставщиков, внесенных в РНП без претензионной работы (положительной оценки заслуживает ее минимизация);

- отношение взысканных штрафов, неустоек к прямым затратам на претензионную работу (положительной оценки заслуживает ее максимизация);

Эксперты-аналитики в сфере госзакупок указывают на проблему от-

сутствия учета всех случаев ведения претензионной работы при наличии факта нарушения исполнения обязательств поставщиком. Причем при проведении ведомственного контроля и проверок территориальных органов часто бывают установлены факты невнесения в отчет об исполнении госконтракта информации о результатах претензионно-поисковой работы.

В современных условиях основной объем нарушений со стороны поставщиков обнаруживается по причине нарушения срока исполнения обязательств. Следовательно, заказчики инициируют выставление претензий во время проведения приемки результатов работы поставщиков, так как при подписании соответствующего акта ставится дата и при этом есть возможность определить точный срок просрочки.

В практике госзакупок выставления штрафов за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств применяется только в случае расторжения контрактов, что подтверждается прецедентами в судебной практике. При этом нет возможности взыскать штраф с поставщика за ненадлежащее исполнение обязательств, если контракт не расторгнут.

Обсуждение результатов

В сфере госзакупок в настоящее время существует сложность взыскания обеспечения исполнения обязательств в виде банковской гарантии. Статистика показывает, что в 95% случаев банки отказывают в удовлетворении требований заказчика о предоставлении обеспечения, ссылаясь на отсутствие нормативного акта, регламентирующего этот механизм.

Существует также практика расторжения договоров без выставления претензий. При этом часто бывает, что при заключении контрактов на поставку электроэнергии, воды, тепла часто невозможно заранее определить объем поставки, и в результате этого плановые и фактические объемы разнятся. Именно в этих случаях чаще всего по соглашению сторон применяется механизм расторжения контракта без претензионной работы, так как она здесь, по нашему мнению, не имеет смысла.

Эксперты подчеркивают, что при оценке эффективности ведения претензионной работы необходимо учитывать случаи выставления претензий заказчиками после завершения срока исполнения обязательств и приемки, но с наступлением гарантийных случаев. Тогда претензионная работа ведется в досудебном и судебном порядке.

Эксперты отмечают, что иногда контрактные отношения могут быть расторгнуты без претензионной работы. Это бывает в случае, если:

1. В ходе исполнения контракта устанавливается несоответствие поставщика требованиям.
2. Поставщик в заявке подал недостоверные сведения о соответствии техническому заданию.
3. Прекращение потребности заказчика (особенно часто встречается в сфере ЖКХ при поставке тепла, газа, воды, электроэнергии, так как заранее не всегда возможно определить объем необходимых услуг).

В настоящее время важными являются сведения эффективной претензионной работы, так как все уплачиваемые поставщиками штрафы и пени являются доходами государства и перечисляются в государственный бюджет. Вместе с тем многие экономисты-аналитики отмечают, что претензионная работа осуществляется в режиме ограниченности трудовых ресурсов по причине высокой трудоемкости, так как заказчику необходимо каждое действие фиксировать по форме, позволяющей юридически доказать право заказчика взыскать денежные средства по банковской гарантии. Этот процесс в настоящее время является сложным. При этом существует ряд факторов, ограничивающих этот процесс.



Рис. 3. Факторы, ограничивающие процесс взыскания денежных средств по банковской гарантии

Дьяченко О.Г., заместитель начальника главного контрольного управления Московской области, отмечает, что главной проблемой оценки и развития претензионной работы является отсутствие информации о проблематике, без которой управленческие решения несостоятельны. В 2018 году в Московской области разработан и внедрен в практическую деятельность портал исполнения контрактов, в котором содержится информация об условиях контракта, фиксируются все события и ответственные лица за нарушение сроков исполнения контракта. В случае, если в договоре прописана вероятность наступления форсмажорных обстоятельств, в систему загружается соответствующий акт, подтверждающий возникновение такого обстоятельства.

Эксперты-аналитики отмечают основные проблемы ведения претензионной работы на муниципальном уровне, что отрицательно сказывается на ее качестве.

1. Отсутствие юридического сопровождения претензионной работы.
2. Недостаточный уровень квалификации кадров в составлении контрактов и последующего ведения претензионной работы.

3. Отсутствие контроля исполнения обязательств поставщиков (в том числе и своевременности).

4. Отсутствие электронного документооборота.

5. Территориальная удаленность заказчиков и поставщиков.

На наш взгляд, важным направлением совершенствования претензионной работы является создание электронного документооборота. Причем с целью быстрого его освоения рекомендуется провести обучение кадров, осуществляющих проведение претензионно-исковой работы. Также необходимо принять меры по разработке и внедрению методологического сопровождения заказчиков. Введение типовых контрактов на госзакупки позволит повысить активность и эффективность осуществления претензионно-исковой работы.

С целью достижения прозрачности процессов формирования достоверных сведений в ЕИС рекомендуется провести автоматизацию всех процессов, начиная от планирования закупки до завершения исполнения контракта и ведения претензионной работы. Причем параллельно с автоматизацией должен быть законодательно решен вопрос об установлении ответственности заказчиков за нарушение мер по взысканию неустоек.

Основными проблемами на пути дальнейшего развития претензионной работы в сфере госзакупок являются:

1. Отсутствие полнофункциональной системы документооборота, обеспечивающей полную связь всех заказчиков, поставщиков и банков.

2. Недостаточность нормативной базы в области регламентации взыскания средств банковских гарантий.

3. Недостаточный уровень профессиональной компетенции кадров в области претензионно-исковой работы.

Заключение

В связи с этим рекомендуется внедрить комплекс мер поддержки развития претензионно-исковой работы.

1. Создание автоматизированных систем или расширение функциональных возможностей ЕИС с целью цифровизации всех процессов взаимодействия лиц, заинтересованных в исполнении контракта.

2. Взаимодействие банков, поставщиков и заказчиков должно быть нормативно регламентировано, особенно это актуально в части удержания обеспечений исполнения контрактов и взыскания банковских гарантий.

3. Постоянная и системная подготовка кадров, которые занимаются претензионной работой. Причем с целью максимизации эффективности этого процесса необходимо вовлекать в процесс обучения представителей разработчиков информационных систем.

Список источников

1. Белокрылов К.А. *Механизмы снижения экономических и правовых рисков в системе закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд* / Белокрылов К.А., Белокрылова О.С., Гуцелюк Е.Ф., Джигоева Е.Г., Дюжиков С.А., Рунова Л.П., Тищенко Е.В. Коллективная монография. Ростов-на-Дону, 2016.
2. Гаджиев Н.Г. Современные подходы к формированию информационно-аналитической системы госзакупок в бюджетных учреждениях // *Вестник Дагестанского государственного университета. Серия 3: Общественные науки*, 2014, no. 5, с. 7-15.
3. Геллер А.Я. Закупки для государственных нужд: как сделать систему прозрачной? // *Российское предпринимательство*, 2011, no. 7-2, с. 9-14.
4. Дребот А.М. Система управления закупочными процедурами государственных и муниципальных организаций // *Вектор экономики*, 2020, no. 2 (44), с. 30.
5. Зуденкова С.А. Совершенствование механизмов управления государственными закупками в органах исполнительной власти города Москвы / Зуденкова С.А., Фокин Э.В. // *Вестник университета*, 2016, no. 2, с. 217-221.
6. Клемешев В.Б. Совершенствование системы административно-правового регулирования в сфере госзакупок // *Правоприменительная деятельность: история и современность. Сборник научных статей Международной научно-практической конференции*, 2019, с. 353-356.
7. Кошелева В.В. Сложные вопросы заключения и исполнения договоров, заключенных по результатам закупки // *Корпоративные закупки 2015: практика применения федерального закона № 223-ФЗ. Сборник докладов III Всероссийской практической конференции-семинар. Институт государственных и регламентированных закупок, конкурентной политики и антикоррупционных технологий (Институт госзакупок)*, 2015, с. 48-57.
8. Панина Е.Б. Аналитические процедуры в финансовом контроле бюджетных организаций / Е.Б. Панина, С.И. Панин, Л.А. Шишкина // *Современная экономика: проблемы и решения*, 2019, no. 9 (117), с. 57-69.
9. Сафарян К.С. Современные подходы к автоматизации закупочной деятельности // *Профессиональные стандарты и формирование контрактной системы в сфере закупок. Сборник научных статей по материалам заседания секции «Профессионализм заказчиков как условие эффективного развития сферы закупок» в рамках Дней науки ГАОУ ВО «Московский городской университет управления Правительства Москвы»*, 2016, с. 59-62.
10. Старовойтова Д.П. Региональная контрактная система: проблемы и тенденции / Д.П. Старовойтова, А.П. Филиппов // *Экономические науки*, 2017, no. 156, с. 18-20.
11. Ткачева Ю.В. Вектор взаимосвязи денежных потоков ликвидности и платежеспособности организаций / Ю.В. Ткачева, Л.А. Шишкина, А.А. Орехов // *Современная экономика: проблемы и решения*, 2019, no. 2(110), с. 72-83.
12. Шкурлова М.И. Проблемные аспекты осуществления закупок для обеспечения нужд заказчиков Смоленской области // *Актуальные проблемы теории и практики управления. Сборник научных статей VIII Международной научно-практической конференции. Смоленский государственный университет*, 2018, с. 331-335.

EFFICIENCY AND IMPROVEMENT OF PUBLIC PROCUREMENT CLAIMS WORK

Vlasov Andrey Borisovich, Cand. Sc. (Geogr.), Assos. Prof.

Kremer Konstantin Ilyich, Cand. Sc. (Econ.), Assos. Prof.

Military Training and Research Center of the Air Force «Air Force Academy named after Professor N.E. Zhukovsky and Yu.A. Gagarin», Starykh Bolshevikov str., 54a, Voronezh, Russia, 394064; e-mail: kremer-k@yandex.ru

Purpose: the article highlights a number of problems of conducting claims work, which negatively affects its quality. In this regard, the authors propose a number of directions for improving the claims work. *Discussion:* Claims arising at the stage of execution of the contract are the basis of the claim work, which is the first mandatory stage of pre-trial settlement of disputes. The need to conduct this work is also due to the fact that it allows you to extend the statute of limitations. The positive aspect of the claim work is that, under favorable circumstances, it provides a solution to problems and will avoid lengthy proceedings in court. Experts note that sometimes contractual relationships can be terminated without a claim work, often this happens in the housing and utilities sector, since it is not always possible to establish the amount of necessary services. Analysts identify a number of problems of conducting claims work, which negatively affects its quality. *Results:* a number of directions of improvement of claim work are proposed. At the same time, it is necessary to train personnel and introduce electronic document management with the development of standard contracts. Automation of public procurement processes, from planning to completion of the contract, will facilitate the operational analysis of the reasons for termination of contracts and the payment of fines and penalties.

Keywords: public procurement, claim work on public procurement, efficiency of claim work, risks, risks in public procurement, termination of contracts.

References

1. Belokrylov K.A., Belokrylova O.S., Gutselyuk E.F., Dzhioeva E.G., Dyuzhikov S.A., Runova L.P., Tishchenko E.V. *Mechanisms of reducing economic and legal risks in the procurement system for ensuring state and municipal needs*. Collective monograph. Rostov-on-Don, 2016. (In Russ.)
2. Gadzhiev N.G. Modern approaches to the formation of the information and analytical system of public procurement in budget institutions. *Vestnik Dagestanskogo gosudarstvennogo universiteta. Series 3: Social Sciences*, 2014, no. 5, pp. 7-15. (In Russ.)
3. Geller A.Ya. Procurement for state needs: how to make the system transparent? *Russian entrepreneurship*, 2011, no. 7-2, pp. 9-14. (In Russ.)
4. Drebot A.M. The system of management of procurement procedures of state and municipal organizations. *Vektor*

ekonomiki, 2020, no. 2 (44). (In Russ.)

5. Zudenkova S.A. Improving the mechanisms of public procurement management in the executive authorities of the city of Moscow. *Vestnik universiteta*, 2016, no. 2, pp. 217-221. (In Russ.)

6. Klemeshev V.B. Sovershenstvovanie sistemy administrativno-pravovogo regulirovaniya v sfere goszakupok [Improving the system of administrative and legal regulation in the sphere of public procurement]. *Collection of scientific articles of the International Scientific and Practical Conference*, 2019, pp. 353-356. (In Russ.)

7. Kosheleva V.V. Complex issues of conclusion and execution of contracts concluded on the results of procurement. *Corporate procurement 2015: practice of application of Federal Law No. 223-FZ. collection of reports of the III All-Russian Practical Conference-seminar. Institute of State and Regulated Procurement, Competition Policy and Anti-Corruption Technologies (Institute of Public Procurement)*, 2015, pp. 48-57. (In Russ.)

8. Panina E.B. Analytical procedures in the financial control of budget organizations / E.B. Panina, S.I. Panin, L.A. Shishkina. *Modern economy: problems and solutions*, 2019, no. 9 (117), pp. 57-69. (In Russ.)

9. Safaryan K.S. Modern approaches to automation of procurement activities. *Professional standards and formation of a contract system in the field of procurement. collection of scientific articles based on the materials of the meeting of the section "Customer professionalism as a condition for effective development of the procurement sector" within the framework of the Days of Science of the Moscow City University of Management of the Government of Moscow*, 2016, pp. 59-62. (In Russ.)

10. Starovoitova D.P. Regional contract system: problems and trends / Starovoitova D.P., Filippov A.P. *Ekonomicheskie nauki*. 2017, no. 156, pp. 18-20. (In Russ.)

11. Tkacheva Yu.V. Vector of interrelation of cash flows of liquidity and solvency of organizations / Yu.V. Tkacheva, L.A. Shishkina, A.A. Orekhov // *Modern economy: problems and solutions*, 2019, no. 2 (110), pp. 72-83. (In Russ.)

12. Shakurova M.I. Problematic aspects of procurement to meet the needs of customers in the Smolensk region / Shkurlova M. I. *Actual problems of theory and practice of management. Collection of scientific articles of the VIII International Scientific and Practical Conference. Smolensk State University*, 2018, pp. 331-335. (In Russ.)