

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2024.49.12.009

Допустимость эксперта для участия в проведении экспертизы исполнения государственного контракта

Корнилов Алексей Радионович

Кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры теории и истории права и государства,
Гуманитарный институт,
Российский новый университет;
доцент кафедры теории права и административно-правовых дисциплин,
Рязанский государственный университет им. С.А. Есенина,
390000, Российская Федерация, Рязань, ул. Свободы, 46;
e-mail: magelan7@mail.ru

Шейко Вадим Владимирович

Аспирант,
Российский новый университет;
руководитель отдела экспертиз,
экспертно-правовой центр «Прометей»,
129090, Российская Федерация, Москва, Каланчевская ул., 16/1;
e-mail: vadim-sheiko@yandex.ru

Аннотация

Данная статья посвящена вопросу допустимости эксперта для участия в проведении экспертизы исполнения государственных контрактов в Российской Федерации. В статье были проанализированы Федеральный закон № 44 от 05.04.2013, судебная практика и научная литература в этой области, рассмотрены условия и требования, в соответствии с которыми принимается решение о допустимости участия эксперта в проведении экспертизы исполнения контракта в рамках процедуры государственных (муниципальных) закупок. Кроме того, установлено, что вопрос допустимости участия эксперта в проведении экспертизы исполнения государственного контракта – важный принцип экспертизы как таковой, однако, для его эффективного решения необходимо совершенствование законодательства. Авторами была предпринята попытка систематизации и анализа существующих правовых и научных исследований в данной области. Проверка исполнения государственного контракта является важным инструментом контроля за выполнением государственных заказов в России. Она позволяет выявлять нарушения в исполнении контракта, определять фактическую стоимость выполненных работ или оказанных услуг и использовать результаты проверки в судебных разбирательствах для защиты интересов заказчика. Вопрос допустимости эксперта для участия в проведении такой проверки в России вызывает споры и требует дальнейшего исследования. Для решения данной проблемы следует внести соответствующие изменения в законодательство, регулирующие процедуры проведения государственных закупок и

экспертной оценки их результатов. Результаты этой работы могут найти применение в теории и практике проведения экспертиз исполнения государственных контрактов и государственных закупок в целом.

Для цитирования в научных исследованиях

Корнилов А.Р., Шейко В.В. Допустимость эксперта для участия в проведении экспертизы исполнения государственного контракта // Вопросы российского и международного права. 2023. Том 13. № 11А. С. 73-80. DOI: 10.34670/AR.2024.49.12.009

Ключевые слова

Эксперт, экспертиза, государственный контракт, закупки, допустимость эксперта, правовое регулирование, правонарушение, стоимость работ, защита интересов заказчика.

Введение

Вопрос проведения экспертизы исполнения государственных контрактов в России остается актуальным, поскольку результаты данного исследования являются индикатором качества выполненных работ, оказанных услуг или поставленных товаров при проведении государственных закупок. Необходимость проведения экспертизы связана с тем, что она позволяет выявить нарушения и определить фактическую стоимость работ, услуг или поставленных товаров. Вопрос допустимости экспертов для участия в этом процессе является дискуссионным. Статья 41 Федерального закона № 44-ФЗ от 05.04.2013 года «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹ (далее – Закон № 44-ФЗ) предусматривает возможность участия экспертов в процедуре экспертизы исполнения контракта. Однако применение данной нормы вызывает определенные трудности при практической реализации. В настоящей статье будут осуществлены систематизация и анализ существующих правовых и научных публикаций в данной сфере. Кроме того, будет проведена оценка возможности участия эксперта в процедуре экспертизы исполнения государственного контракта в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации. Мы также рассмотрим вопрос необходимости более точного определения вида и роли эксперта в процедуре экспертизы госконтракта. Важно учитывать, что участие эксперта должно соответствовать требованиям закона и обеспечивать достижение целей контракта. Отметим, что применение статьи 41 Закона № 44-ФЗ требует дальнейшего изучения в целях обеспечения эффективности применения ее положений на практике.

Основная часть

В связи с вступлением в силу Закона № 44-ФЗ изменения затронули процедуру проверки государственных контрактов. Законом предусмотрено, что заказчик обязан осуществлять экспертизу, направленную на проверку соответствия условий, закрепленных в контракте, результатам, представленным контрагентом [Захаренко, 2021, 16]. Экспертиза может быть

¹ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 14.11.2023) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

выполнена как самостоятельно (внутренняя экспертиза), так и с привлечением специалиста-эксперта (внешняя экспертиза). При проведении внутренней экспертизы полученной по контракту продукции, работы или услуги данный вид исследования может выполнять любое лицо. В большинстве случаев это сотрудники заказчика. Законодатель дает возможность поручить проведение внутренней экспертизы членам приемочной комиссии, сотрудникам контрактной службы или комиссии по закупкам. В этом случае экспертиза будет проводиться коллегиально, так как Закон № 44-ФЗ не требует, чтобы экспертизу проводил конкретный человек. В отличие от членов комиссии по закупкам, контрактных управляющих и сотрудников контрактной службы, в Законе № 44-ФЗ не установлены требования к лицам, которые будут проводить экспертизу от имени заказчика. Например, контрактные управляющие и работники контрактной службы должны иметь высшее образование или дополнительное профессиональное образование в сфере закупок (в соответствии с ч. 6 ст. 38 Закона № 44-ФЗ). Сотрудники, осуществляющие приемку по контракту, могут не иметь образования в сфере закупок и не всегда являются специалистами в соответствующей предметной области. Однако, они несут ответственность за принятые товары, работы и услуги, если те не соответствуют условиям договора.

Из-за открытого перечня экспертов для внутренней экспертизы исполнения государственного контракта могут возникать проблемы с качеством проводимой экспертизы, так как сотрудники, не имеющие достаточной квалификации и опыта в соответствующей предметной области, могут допустить ошибки или пропустить недостатки продукции. Это может привести к принятию заказчиком продукции, которая не соответствует условиям договора, что, в свою очередь, может повлечь за собой дополнительные расходы на ее исправление или замену. Неквалифицированные эксперты могут провести экспертизу с ошибками и недочетами, что может нанести ущерб не только заказчику, но и обществу в целом. Например, если экспертиза проводится в области безопасности или здравоохранения, неверное решение может привести к серьезным последствиям для здоровья и жизни людей. Обоснованным можно считать мнение о том, что законодателю необходимо закрыть перечень лиц, которые могут проводить внутреннюю экспертизу, чтобы предотвратить возможные ошибки.

Закон № 44-ФЗ определяет категории лиц, которые не могут быть допущены к оценке результатов контракта и проводить внешнюю экспертизу исполнения контракта. Это родственники руководителей заказчика, члены комиссии, руководитель контрактной службы, контрактные управляющие, должностные лица и работники поставщика. Кроме того, экспертизу исполнения государственного контракта не могут проводить юридические лица, находящиеся под контролем заказчика или поставщика и владеющие более чем 20% голосующих акций или доли в уставном или складочном капитале, в соответствии с п. 2 ч. 2 Закона № 44-ФЗ. Эти ограничения установлены для обеспечения независимости и беспристрастности экспертов, предотвращения конфликтов интересов и повышения качества и эффективности проводимых государственных закупок. Соблюдение правил законодательства гарантирует проведение профессиональной и объективной экспертизы, которая используется для принятия обоснованных решений по результатам закупки товаров, работ и услуг. Ограничения на участие определенных категорий лиц в экспертизе исполнения контракта играют важную роль в борьбе с коррупцией и другими нарушениями законодательства в сфере государственных закупок, обеспечивают максимальную защиту интересов государства и общества в целом, повышают качество и эффективность государственных закупок и выступают

гарантом прозрачности и надежности процесса экспертизы.

Для решения проблемы допустимости экспертов для проведения экспертизы государственного контракта следует внести изменения в законодательство, расширяющие круг лиц, которые имеют право на участие в экспертизе, при условии обеспечения их независимости и беспристрастности. Например, установить требования к квалификации и опыту экспертов, а также проводить систематическую проверку их профессиональных компетенций. Также можно ввести строгие критерии отбора экспертов, включая обязательное прохождение квалификационных экзаменов, наличие опыта работы в соответствующей области. Для решения проблемы проведения экспертизы исполнения государственного контракта неквалифицированными кадрами необходимо принимать комплексные меры, направленные на улучшение законодательства, системы отбора и контроля за экспертами, а также повышения уровня квалификации и профессионализма экспертов, чтобы гарантировать независимость, беспристрастность и качество проводимых экспертиз [Шейко, 2023, 16].

В силу ч. 3 ст. 41 Закона № 44-ФЗ перед началом проведения экспертизы исполнения государственного контракта экспертные организации, проводящие экспертизу, письменно уведомляют как заказчика, так и поставщика о допустимости своего участия в проведении экспертизы. Данный факт имеет большое значение для оценки результатов экспертизы в качестве допустимого доказательства и в некоторых случаях может быть рассмотрен судами как основополагающий. Отсутствие уведомления о допустимости участия эксперта и экспертной организации в проведении экспертизы исполнения государственного контракта может привести к признанию такого заключения недопустимым.

Для рассмотрения вопроса допустимости участия эксперта в проведении экспертизы исполнения государственного контракта можно изучить пример из судебной практики. По решению Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 19 октября 2015 года по делу № А45-5278/2015 с компании были взысканы денежные средства из-за нарушения условия государственного контракта. Суды первой и апелляционной инстанций пришли к выводу о невыполнении компанией своих обязательств по контракту и назначили ей штраф и неустойку за нарушение условий контракта. Верховный суд не нашел существенных нарушений материального или процессуального права в данном деле и отклонил кассационную жалобу компании. Заявитель утверждает, что экспертиза исполнения государственного контракта была проведена с нарушением требований Федерального закона № 44-ФЗ. Согласно этому закону, участие эксперта в проведении экспертизы исполнения государственного контракта допускается, если эксперт удовлетворяет требованиям законодательства: он не должен быть заинтересован в каких-либо конкретных результатах исследования и не должен быть связан со сторонами контракта. Заявитель утверждает, что ответчик не был уведомлен о допустимости участия эксперта в проведении экспертизы, что может указывать на нарушение требований законодательства.

В области государственных (муниципальных) закупок существуют методологические проблемы, связанные с экспертной деятельностью, которые требуют решения в случаях проведения внутренней экспертизы неквалифицированными кадрами, отсутствия эффективного процесса отбора экспертных организаций, отсутствия единого реестра экспертов и организаций. Одним из ключевых принципов экспертизы, несомненно, является допустимость участия эксперта, основанная на принципах независимости и объективности. Цель законодателя – усовершенствовать действующее законодательство в области государственных закупок, чтобы обеспечить максимальную прозрачность и эффективность процесса проведения

экспертизы и защитить права участников закупок.

На наш взгляд, для решения методологических проблем в области государственных (муниципальных) закупок можно предложить следующие меры:

- Разработать и утвердить принципы экспертной деятельности в области исполнения государственных контрактов, которые будут учитывать требования к квалификации, независимости и объективности экспертов, а также порядок взаимодействия экспертов с заказчиками.
- Создать единый реестр экспертных организаций и экспертов, содержащий информацию об опыте работы, направлениях деятельности, судебных спорах. Это позволит заказчикам быстро находить экспертов, соответствующих определенным требованиям.
- Усовершенствовать порядок отбора экспертных организаций заказчиками, введя критерии оценки опыта работы экспертов, а также оценки их независимости и объективности.
- Обеспечить экспертов программами дополнительной подготовки, проводя профессиональные тренинги и семинары, а также разрабатывая специальные программы обучения для экспертов в области государственных (муниципальных) закупок.
- Усилить контроль за деятельностью экспертов со стороны заказчиков и создать механизмы обжалования экспертных заключений, которые не соответствуют требованиям независимости и объективности.
- Для улучшения качества принимаемых решений в процессе государственных (муниципальных) закупок необходимо расширить участие общественных организаций и экспертов из независимых организаций. Это позволит проводить более широкое обсуждение и анализ экспертных заключений, что, в свою очередь, повысит эффективность процедур закупок.

Эксперты, ответственные за оценку выполнения государственных контрактов, должны быть надежными и нести полную ответственность за свои действия. Если они дают ложные заключения о результатах государственных (муниципальных) закупок, они могут быть привлечены к различным формам ответственности. В России лица, которые предоставляют заведомо ложные экспертные заключения, могут быть привлечены к административной или уголовной ответственности в соответствии с действующим законодательством [Исютин-Федотков, 2018, 51].

Заведомо ложное заключение может серьезно навредить репутации эксперта. Если эксперт будет признан виновным, то в зависимости от тяжести преступления и судебного решения он может быть привлечен к уголовной ответственности, что будет иметь серьезные негативные последствия, включая уголовное преследование, лишение свободы и другие наказания [Шейко, 2018, 101].

Кроме того, актуализация и совершенствование целостной концепции формирования правовых и институциональных основ антикоррупционной политики и разработка практических рекомендаций по методам противодействия коррупции в сфере проведения экспертизы исполнения государственных контрактов в целях выработки и применения наиболее качественных и эффективных форм противодействия коррупции, также имеют важное и безусловное значение [Корнилов, 2015].

Заключение

Проверка исполнения государственного контракта является важным инструментом контроля за выполнением государственных заказов в России. Она позволяет выявлять нарушения в исполнении контракта, определять фактическую стоимость выполненных работ или оказанных услуг и использовать результаты проверки в судебных разбирательствах для защиты интересов заказчика. Однако, вопрос допустимости эксперта для участия в проведении такой проверки в России вызывает споры и требует дальнейшего исследования. На наш взгляд, для решения данной проблемы следует внести соответствующие изменения в законодательство, регулирующие процедуры проведения государственных закупок и экспертной оценки их результатов.

Библиография

1. Захаренко Д.С. Экспертиза исполнения государственных контрактов на выполнение работ: тенденции развития // Современная юриспруденция: актуальные вопросы, достижения и инновации. Пенза: Наука и Просвещение, 2021. С. 16-18.
2. Исютин-Федотков Д.В. Об ответственности экспертов в государственных закупках // Прогноззаказ.рф. 2018. № 8. С. 50-53.
3. Корнилов А.Р. Основы антикоррупционной политики в странах европейско-азиатского союза // Вестник Российского нового университета. Серия: Человек и общество. 2015. № 7. С. 24-27.
4. Определение Верховного суда РФ от 20.01.2016 № 304-ЭС15-17788 по делу № А45-5278/2015.
5. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 14.11.2023) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
6. Шейко В.В. Историко-правовые предпосылки возникновения института экспертизы исполнения государственного контракта // Вопросы российского и международного права. 2023. Т. 13. № 3-1. С. 11-18.
7. Шейко В.В. Методика проведения экспертизы исполнения контракта в соответствии с 44-ФЗ // Муниципалитет: экономика и управление. 2018. № 4 (25). С. 99-102.
8. Werden G. J. The admissibility of expert testimony // Issues in Competition Law and Policy. – 2008.
9. Groscup J. L. et al. The effects of Daubert on the admissibility of expert testimony in state and federal criminal cases // Psychology, Public Policy, and Law. – 2002. – Т. 8. – №. 4. – С. 339.
10. Shuman D. W., Sales B. D. The admissibility of expert testimony based upon clinical judgment and scientific research // Psychology, Public Policy, and Law. – 1998. – Т. 4. – №. 4. – С. 1226.

Admissibility of experts for giving expert's reports in government contracts execution

Aleksei R. Kornilov

PhD in Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Theory and History
of Law and State,
Humanitarian Institute of Russian New University;
Associate Professor of the Department of Theory of Law
and Administrative Legal Disciplines,
Ryazan State University,
390000, 46, Svobody str., Ryazan, Russian Federation;
e-mail: magelan7@mail.ru

Vadim V. Sheiko

Postgraduate,
Russian New University;
Head of Expertise Department,
Expert Legal Center “Prometheus”,
129090, 1, 16, Kalanchevskaya str., Moscow, Russian Federation;
e-mail: vadim-sheiko@yandex.ru

Abstract

This article is devoted to the issue of the admissibility of an expert to participate in the examination of the execution of government contracts in the Russian Federation. The article analyzed Federal Law No. 44 of 04/05/2013, judicial practice and scientific literature in this area, examined the conditions and requirements in accordance with which a decision is made on the admissibility of an expert's participation in conducting an examination of the execution of a contract within the framework of the state procurement procedure. The issue of the admissibility of an expert's participation in conducting an examination of the execution of a state contract is an important principle of examination as such, however, it is necessary to improve legislation for its effective solution. The authors attempted to systematize and analyze existing legal and scientific research in this area. Verification of the execution of a government contract is an important tool for monitoring the implementation of government orders in Russia. The issue of the admissibility of an expert to participate in such an audit in Russia is controversial and requires further research. To solve this problem, appropriate changes should be made to the legislation regulating the procedures for conducting public procurement and expert assessment of their results. The results of this work be used in the theory and practice of conducting examinations of the execution of government contracts and public procurement in general.

For citation

Kornilov A.R., Sheiko V.V. (2023) *Dopustimost' eksperta dlya uchastiya v provedenii ekspertizy ispolneniya gosudarstvennogo kontrakta* [Admissibility of experts for giving expert's reports in government contracts execution]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 13 (11A), pp. 73-80. DOI: 10.34670/AR.2024.49.12.009

Keywords

Expert, expertise, government contract, procurement, admissibility of experts, legal regulation, the offense, cost of work, protection of customer interests.

References

1. Federal'nyi zakon ot 05.04.2013 № 44-FZ (red. ot 14.11.2023) «O kontraktnoi sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd» [Federal Law of 04/05/2013 No. 44-FZ (as amended on 11/14/2023) “On the contract system in the field of procurement of goods, works, services to meet state and municipal needs”].
2. Isyutin-Fedotkov D.V. (2018) *Ob otvetstvennosti ekspertov v gosudarstvennykh zakupkakh* [On the responsibility of experts in public procurement]. *Progoszakaz.rf*, 8, pp. 50-53.
3. Kornilov A.R. (2015) *Osnovy antikorrupcionnoi politiki v stranakh evropeisko-aziatskogo soyuza* [Fundamentals of anti-corruption policy in the countries of the European-Asian Union]. *Vestnik Rossiiskogo novogo universiteta. Seriya: Chelovek i obshchestvo* [Bulletin of the Russian New University. Series: Person and Society], 7, pp. 24-27.

4. Opređenje Verkhovnogo suda RF ot 20.01.2016 № 304-ES15-17788 po delu № A45-5278/2015 [Ruling of the Supreme Court of the Russian Federation dated January 20, 2016 No. 304-ES15-17788 in case No. A45-5278/2015].
5. Sheiko V.V. (2023) Istoriko-pravovye predposylki vznikhoveniya instituta ekspertizy ispolneniya gosudarstvennogo kontrakta [Historical and legal prerequisites for the emergence of the institution of expertise in the execution of government contract]. Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava [Matters of Russian and International Law], 13 (3A), pp. 11-18.
6. Sheiko V.V. (2018) Metodika provedeniya ekspertizy ispolneniya kontrakta v sootvetstvii s 44-FZ [Methodology for conducting an examination of contract execution in accordance with 44-FZ]. Munitsipalitet: ekonomika i upravlenie [Municipality: economics and management], 4 (25), pp. 99-102.
7. Zakharenko D.S. (2021) Ekspertiza ispolneniya gosudarstvennykh kontraktov na vypolnenie rabot: tendentsii razvitiya [Examination of the execution of government contracts for the performance of work: development trends]. In: Sovremennaya yurisprudentsiya: aktualnye voprosy, dostizheniya i innovatsii [Modern jurisprudence: current issues, achievements and innovations]. Penza: Nauka i Prosveshchenie Publ.
8. Werden, G. J. (2008). The admissibility of expert testimony. *Issues in Competition Law and Policy*.
9. Groscup, J. L., Penrod, S. D., Studebaker, C. A., Huss, M. T., & O'Neil, K. M. (2002). The effects of Daubert on the admissibility of expert testimony in state and federal criminal cases. *Psychology, Public Policy, and Law*, 8(4), 339.
10. Shuman, D. W., & Sales, B. D. (1998). The admissibility of expert testimony based upon clinical judgment and scientific research. *Psychology, Public Policy, and Law*, 4(4), 1226.