

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2023.24.96.002

Историко-правовые предпосылки возникновения института экспертизы исполнения государственного контракта

Шейко Вадим Владимирович

Аспирант,
Гуманитарный институт Российского нового университета,
105005, Российская Федерация, Москва, ул. Радио, 22;
e-mail: vadim-sheiko@yandex.ru

Аннотация

Статья рассматривает исторические и правовые основы возникновения института экспертизы исполнения государственного контракта в Российской Федерации. Автор анализирует исторические этапы развития государственного заказа в России начиная с XVII века и описывают основные законодательные акты, регулирующие отношения между заказчиком и исполнителем. Особое внимание уделено роли экспертизы в современной практике государственных закупок, ее задачам и функциям. В заключение автор подводит итоги и указывает на перспективы развития института экспертизы исполнения государственного контракта в России. Подчеркивается, что в условиях современной экономики и высоких требований к качеству работ и услуг роль экспертизы будет только увеличиваться. Вместе с тем автор отмечает необходимость совершенствования законодательства в этой области и повышения квалификации экспертов, чтобы обеспечить эффективность и надежность контроля за выполнением государственных заказов.

Для цитирования в научных исследованиях

Шейко В.В. Историко-правовые предпосылки возникновения института экспертизы исполнения государственного контракта // Вопросы российского и международного права. 2023. Том 13. № 3А. С. 11-18. DOI: 10.34670/AR.2023.24.96.002

Ключевые слова

Государственные закупки, государственные контракты, история, правовые акты, экспертиза, исполнение государственного контракта.

Введение

При выполнении своих обязанностей в условиях санкционного давления, политической неопределенности, быстро меняющейся экономической и социальной среды, а также неожиданности конечных результатов государственные заказчики сталкиваются с рисками. Экспертиза закупок проводится для проверки выполнения поставщиком обязательств по государственному контракту и соответствия их условиям. Это наукоемкое понятие следует рассматривать с системных позиций, учитывая не только правовые, но и экономические аспекты [Григорян, 2014, 13].

Институт экспертизы исполнения государственного контракта – один из важнейших элементов государственной закупочной системы. Этот институт возник не случайно, а имеет историко-правовые предпосылки, связанные с развитием государственного заказа и контрактной системы в России. В настоящей статье автор рассмотрел историко-правовые предпосылки возникновения института экспертизы исполнения государственного контракта, а также его правовые основы. Стоит обратить внимание, что экспертиза исполнения государственного контракта – продукт развития института государственных закупок, поэтому в настоящей статье историко-правовые предпосылки возникновения экспертизы исполнения государственного контракта рассматриваются параллельно с развитием закупочной системы в России. Для наиболее полного и объективного понимания института экспертизы исполнения государственного контракта необходимо обратиться к исторической ретроспективе развития данного правового института.

Основная часть

Первый документ, содержащий условия поиска исполнителя подряда, описания его выполнения, вознаграждения за исполнение, появился во времена царя Алексея Михайловича. В Указе от 7 июля 1654 года «О подрядной цене на доставку в Смоленск муки и сухарей» было указано, что люди могут «уговариваться» на доставку муки и сухарей в Смоленск, за что им будут платить определенную сумму в качестве вознаграждения. В XVIII веке Петр I начал бороться с перерасходом государственных средств. Как следствие, в своем Указе от апреля 1720 года Петр I запретил заключать контракты без уплаты пошлин. Подрядчики, которые завышали цены, должны были вернуть переплаченные деньги, а госслужащих-взяточников наказывали штрафами.

В России XVII века не было института экспертизы государственного контракта и заказа в современном понимании этого термина. Однако существовали определенные механизмы контроля за исполнением государственных заказов и контрактов. В первую очередь, главным контролером исполнения государственных заказов были Приказ Большого дворца, Приказ Большой казны и Приказ Большого прихода (главные органы управления XVII века), которые надзирали за всеми государственными делами и контрактами. В их компетенцию входило утверждение контрактов, контроль за их исполнением и наказание за нарушения исполнения государственных контрактов. Важно отметить, что канцелярии при данных приказах, по своей сути, и занимались оценкой качества выполненных работ. Можно сказать, что данные механизмы контроля были далеки от современного понимания экспертизы государственных контрактов и заказов. Более развитая система контроля и экспертизы появилась в России в XVIII – XIX веках.

В 1721 году, уже в императорской России, был разработан первый механизм закупок для удовлетворения государственных потребностей. Этот механизм включал несколько этапов, которые используются и по сей день. Например, для планирования закупок нужно было уведомлять о товарах, которые должны были быть поставлены летом, уже в ноябре, а зимних товаров – не позднее июля. Объявление о закупочной процедуре размещалось в людных местах с указанием условий закупок и требований к товарам и поставщикам. Предложения от поставщиков принимались в течение трех недель, а в конце конкурса подрядчикам давалось еще десять минут на снижение цены. Победитель выбирался на основе наименьшей цены и надежности подрядчика, за которого поручительство принимал обер-комиссар. Позже функцию проведения торгов передали в Казенную палату, где от поставщиков требовали соблюдать подписанные контракты независимо от обстоятельств, а члены Казенной палаты были обязаны возместить убытки из собственных средств, если они допустили их. На данном этапе часть функций по контролю (экспертизе) за исполнением государственного заказа передавалась Казенной палате.

Следующим нормативно-правовым актом, который регулировал описываемую сферу общественных отношений, стал «Регламент Камер-коллегии», датированный июнем 1731 года. Особый интерес в этом документе представляют пункты № 14, 19, 21-23, которые содержат следующие положения:

- во-первых, устанавливаются более высокие требования к надлежащему и тщательному соблюдению интересов государства при заключении контрактов для государственных нужд, включая оценку качества работ и поставляемых товаров;
- во-вторых, требуется апробация контракта Сенатом на сумму более 10 000 рублей;
- в-третьих, рекомендуется отдавать предпочтение подрядчикам и поставщикам на местах, то есть лицам в тех городах или губерниях, где непосредственно проводится торг;
- в-четвертых, для участников торгов требуется наличие свидетельств, подтверждающих их добросовестность и репутацию порядочности;
- в-пятых, подчеркивается важность соблюдения сроков оплаты и выполнения работ или поставки товара, а также указываются санкции за их нарушение.

Характерной чертой развития экспертизы государственного контракта в XVIII веке в России является то, что начинают создаваться специальные комиссии и экспертные советы при коллегиях для контроля за исполнением государственных контрактов и заказов, которые не работали на постоянной основе. Важным документом, который следует упомянуть, является «Высочайше утвержденные для Провиантского Правления регулы» от 9 января 1758 года. В данном законе были затронуты различные аспекты государственных закупок, включая такие вопросы, как выбор бумаги для контрактов и договоров, а также установление пошлин. Документ устанавливал порядок взысканий с подрядчиков и их поручителей в случае неисправности в подряде. Были обсуждены вопросы продления сроков, если причины были уважительными. В документе также были рассмотрены различные обстоятельства, которые могли освободить исполнителя от ответственности за неисполнение договоренностей в срок, такие как непреодолимая сила и другие объективные факторы.

Во время правления Александра I была продолжена регламентация системы государственных закупок, что привело к появлению более 170 нормативных документов. Впервые в России была опубликована статистика и аналитика торгов, а также было приказано дробить крупные подряды на лоты. Николай I собрал все законы о закупках в единый документ в 1830 году, который отражал положительный опыт проведения закупок в России. Однако этот

документ не избавил данную сферу от взяточничества.

В XIX веке институт экспертизы государственных контрактов и заказов в России продолжил развиваться. Наиболее интересно в данный период происходило развитие экспертизы при строительстве государственных зданий и учреждений. Для решения вопросов, связанных со строительством государственных объектов, таких как присутственные места, тюремные замки, здания губернского и местного начальства, карантин, хлебные магазины и другие подобные сооружения, был создан Департамент государственного хозяйства и публичных зданий. Один из его первых столов занимался распределением средств из казенного строительного капитала и контролировал мероприятия по строительству и ремонту гражданских зданий в губерниях и уездах. Исполнительным органом Департамента был Строительный комитет, который поддерживал прямую связь с местными органами – губернскими Строительными экспедициями [Золотарева, 2021, 79]. Кроме того, важным шагом в развитии института экспертизы государственных контрактов стало создание в 1862 году Главного инженерного управления, которое также занималось контролем за строительством государственных зданий и сооружений. В его состав входили специалисты-инженеры, которые осуществляли технический контроль за выполнением работ. Таким образом, можно увидеть, что институт экспертизы исполнения государственного контракта в России XIX века начал четко оформляться законодателем.

Кроме того, законодатель впервые вводит уголовную ответственность за приемку некачественно выполненных работ. В «Уложениях о наказаниях уголовных и исправительных» 1845 года были предусмотрены наказания за нарушение конкурсных процедур, давление на других участников торгов, вступление чиновников в казенные подряды через подставных лиц, допуск к торгам исполнителей, не соответствующих требованиям подряда, приемку некачественно выполненных работ и приписки при приемке работ [Медякова, 2022, 13].

В период правления Николая II, в 1900 году, было опубликовано «Положение о подрядах и поставках», которое действовало до октября 1917 года. Оно предусматривало проведение трех типов торгов: аукционов, запросов котировок и смешанных.

Говоря о периоде СССР, окончание НЭПа привело к застою в развитии государственной системы закупок. Власти ввели централизованную систему планирования экономики, которая включала в себя разработку государственного плана по объемам производства и капиталовложений. Этот план был адресован предприятиям, которые обязаны были его выполнить. Работы, выполняемые этими предприятиями, должны были соответствовать общественным интересам, а работники получали фиксированный доход. Однако отсутствие стимула и конкуренции на рынке привело к тому, что система централизованного планирования экономики оставила механизм проведения государственных закупок невостребованным. Закупки осуществлялись через снабженческие организации, которые не были доступны для общественности. Деньги выдавались предприятиям по плану, а товары и ресурсы необходимо было запрашивать у снабженческих организаций.

В 1997 году произошла кардинальная реформа системы государственных закупок в России, началом которой стал Указ Президента Российской Федерации № 305 от 8 апреля 1997 года. Этот Указ был направлен на предотвращение коррупции и сокращение бюджетных расходов при закупке продукции для государственных нужд. В 1999 году был принят Федеральный закон № 97-ФЗ, который регулировал правоотношения между участниками конкурса на размещение государственного заказа. В 2005 году был принят Федеральный закон № 94-ФЗ, который закрепил новую форму торгов – торги в форме аукциона на электронной площадке, что на тот момент стало новеллой в российском законодательстве.

С 1997 года по 2005 год были проведены три реформы государственного заказа, но они не решили системные проблемы. Главной причиной этого было отсутствие единой государственной политики и концепции развития законодательства о государственном заказе. В 1999 году был принят закон, известный как Федеральный закон № 97 «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд». Он имеет большое значение в области бюджетного права и получил признание от некоторых специалистов. Этот закон предотвращает случайное заключение государственных контрактов и обеспечивает строгий государственный контроль, что помогает бороться с коррупцией и усилить вертикаль закупочной системы. Нововведением указанного закона также является регламентирование предоставления организатору конкурса права проведения «двухэтапных торгов», что представляет особый интерес. Ученые, такие как М.И. Брагинский и В.В. Витрянский, достаточно подробно раскрыли особенности таких торгов [Сергеева, Билашенко, 2022, 49]. Суть их заключается в том, что на первом этапе участники торгов предоставляют заявки с характеристиками продукции, но без указания цены. Затем происходят переговоры, и участники могут вносить изменения и дополнения в первоначально представленные документы, при условии, что изменения не приведут к ухудшению ранее предложенных условий. На втором этапе участники подают повторные заявки, уже с обязательным указанием цены.

21 июля 2005 года был принят Федеральный закон, регулирующий размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. Закон подвергался изменениям до 2013 года, а после утратил силу. В комментариях к данному закону были выделены следующие цели и задачи: систематизация законодательства о государственных закупках; создание нормативного правового акта, регламентирующего процедурные вопросы закупок; обеспечение прозрачности механизма осуществления закупок продукции для государственных и муниципальных нужд; стимулирование добросовестной конкуренции и экономии бюджетных средств; устранение возможностей злоупотреблений и коррупции путем четкой регламентации процедур осуществления закупок; приведение законодательства в соответствие с международными стандартами. Эти цели и задачи имели стратегическую направленность и соответствовали решению насущных проблем на тот момент.

В 2013 году был принят Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», который заимствовал некоторые нормы из законодательства США. В США контрактная федеральная система охватывает закупочную деятельность в целом за счет бюджетного финансирования. С принятием Закона № 44-ФЗ от 05.04.2013 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» было введено важное новшество. Согласно этому закону, заказчик обязан проводить экспертизу предоставленных контрагентом результатов, которые были предусмотрены контрактом, для проверки их соответствия условиям контракта. Экспертиза может быть проведена заказчиком самостоятельно (внутренняя экспертиза) или с помощью компетентного эксперта (внешняя экспертиза) (ч. 3 ст. 94 Закона № 44-ФЗ) [Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ, 2013].

Институт экспертизы не нов для гражданского, административного и уголовного законодательства. В Гражданском кодексе Российской Федерации, например, экспертиза используется при возникновении споров между заказчиком и подрядчиком относительно недостатков выполненной работы или их причин. В процессуальном законодательстве допустимо использование экспертизы для оценки обстоятельств и установления фактов, которые могут повлиять на исход судебного дела. Институт обязательной экспертизы закреплен

в таможенном, экологическом, страховом, градостроительном и других законодательствах. Таким образом, экспертиза товаров, работ и услуг уже давно используется в российском законодательстве [Чуприн, 2018, 177].

В свете усиленного развития экономики нашей страны международный опыт проведения и организации государственных закупок представляет большой интерес. Многие зарубежные страны имеют богатый опыт эффективного регулирования расходования бюджетных средств, включая закупочную деятельность. В то же время следует отметить, что Россия начала создавать систему государственных закупок значительно раньше многих других стран, уже в XVII веке. Однако в связи с переходом к плановой экономике процесс совершенствования законодательства и практики государственных закупок был фактически остановлен на долгие годы XX века. Несмотря на это, к началу современности Россия уже имела развитую законодательную и институциональную базу для функционирования системы государственных закупок.

Говоря о современных проблемах в сфере экспертизы исполнения государственного контракта, можно выделить следующие фундаментальные положения:

- недостаточная квалификация экспертов, проводящих экспертизу, что в некоторых случаях приводит к неправильному оцениванию выполнения контракта;
- недостаточное количество экспертов, что в некоторых случаях приводит к задержкам в проведении экспертизы и, как следствие, в оплате поставщику;
- некорректные условия контракта, которые в некоторых случаях приводят к несоответствию выполнения контракта его условиям;
- недостаточное внимание со стороны заказчика к контролю за выполнением контракта, что в некоторых случаях приводит к невыполнению обязательств поставщиком;
- несоответствие законодательства требованиям экспертизы, что в некоторых случаях приводит к неправильной оценке выполнения контракта и нарушению прав поставщика.

Заключение

Исходя из вышеизложенного, можно сказать, что с XVII по XXI век институт экспертизы государственного контракта и заказа в России прошел значительное развитие. В начале этого периода экспертиза государственных контрактов и заказов была в основном функцией государственных органов. Однако с развитием рыночных отношений и приватизации в 1990-х годах возникли частные компании, которые начали предоставлять услуги по экспертизе государственных контрактов и заказов. В последующие годы государственные органы стали активно сотрудничать с частными компаниями, чтобы повысить качество государственных закупок и защитить интересы населения. Вместе с тем были созданы специальные организации, такие как Федеральная служба по финансовому мониторингу, которые занимаются в том числе контролем за исполнением государственных контрактов и заказов. В настоящее время институт экспертизы государственного контракта и заказа продолжает развиваться, и его роль в обеспечении качества государственных закупок и защите интересов населения становится все более важной.

Хочется отметить, что для улучшения качества проводимых экспертиз необходимо принимать ряд мер. В первую очередь, следует более тщательно отбирать экспертов и обеспечивать их дополнительным обучением и сертификацией. Также возможны варианты увеличения количества экспертов или привлечения сторонних организаций для проведения экспертизы. Важно проводить более детальный анализ условий контракта перед его

заключением и вносить необходимые изменения. Назначение ответственного за контроль выполнения контракта и обеспечение своевременной связи с поставщиком для решения возникающих проблем также являются важными мерами. Наконец, необходимо соблюдать законодательные требования и обеспечивать сотрудничество со специализированными организациями для проведения экспертизы.

Библиография

1. Григорян Т. Экспертиза в рамках законодательства о контрактной системе // Государственная служба. 2014. № 5 (91). С. 12-15.
2. Золотарева М.В. Реформы управления строительством в XIX века в России // Вестник Белгородского государственного технологического университета им. В.Г. Шухова. 2021. № 11. С. 78-88.
3. Медякова Е.М. Эволюция государственных закупок: от Российской империи до Российской Федерации // Современные технологии управления. 2022. № 1 (97).
4. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федер. закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 30.12.2021) // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.
5. Сергеева С.А., Билашенко Н.А. Экспертиза в сфере закупок: сущность понятия и основной инструментарий // Финансовые рынки и банки. 2022. № 5. С. 47-51.
6. Чуприн М.Г. Система нормативно-правового регулирования исполнения обязательств в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения нужд уголовно-исполнительной системы // Вестник Кузбасского института. 2018. № 1 (34). С. 175-183.
7. Sönnichsen S. D., Clement J. Review of green and sustainable public procurement: Towards circular public procurement // Journal of cleaner production. – 2020. – Т. 245. – С. 118901.
8. Lăzăroiu G. et al. Environmentally responsible behavior and sustainability policy adoption in green public procurement // Sustainability. – 2020. – Т. 12. – №. 5. – С. 2110.
9. Adjei-Bamfo P., Maloreh-Nyamekye T., Ahenkan A. The role of e-government in sustainable public procurement in developing countries: A systematic literature review // Resources, Conservation and Recycling. – 2019. – Т. 142. – С. 189-203.
10. Bosio E. et al. Public procurement in law and practice // American Economic Review. – 2022. – Т. 112. – №. 4. – С. 1091-1117.

Historical and legal prerequisites for the emergence of the institution of expertise in the execution of government contract

Vadim V. Sheiko

Postgraduate Student,
Humanitarian Institute of the Russian New University,
105005, 22 Radio str., Moscow, Russian Federation;
e-mail: vadim-sheiko@yandex.ru

Abstract

The article examines the historical and legal foundations of the emergence of the institution of expertise in the execution of state contracts in the Russian Federation. The author analyzes the historical stages of the development of state procurement in Russia, starting from the 17th century, and describes the main legislative acts regulating relations between the customer and the performer. Special attention is paid to the role of expertise in modern practice of state procurement, its tasks and functions. In conclusion, the author summarizes and indicates the prospects for the development of the institution of expertise in the execution of state contracts in Russia. It is emphasized that in

the conditions of modern economy and high requirements for the quality of work and services, the role of expertise will only increase. At the same time, the author notes the need to improve legislation in this area and to increase the qualifications of experts to ensure the effectiveness and reliability of control over the execution of state orders.

For citation

Sheiko V.V. (2023) Istoriko-pravovye predposylki vozniknoveniya 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. DOI: 10.34670/AR.2023.24.96.002

Keywords

State procurement, government contracts, history, legal acts, expertise, execution of government contract.

References

1. Chuprin M.G. (2018) Sistema normativno-pravovogo regulirovaniya ispolneniya obyazatel'stv v sfere zakupok tovarov, rabot i uslug dlya obespecheniya nuzhd ugolovno-ispolnitel'noi sistemy [The system of legal regulation of the fulfillment of obligations in the field of procurement of goods, works and services to meet the needs of the penitentiary system]. *Vestnik Kuzbasskogo instituta* [Bulletin of Kuzbass Institute], 1 (34), pp. 175-183.
2. Grigoryan T. (2014) Ekspertiza v ramkakh zakonodatel'stva o kontraktnoi sisteme [Expertise within the framework of the legislation on the contract system]. *Gosudarstvennaya sluzhba* [Public Service], 5 (91), pp. 12-15.
3. Medyakova E.M. (2022) Evolyutsiya gosudarstvennykh zakupok: ot Rossiiskoi imperii do Rossiiskoi Federatsii [The evolution of public procurement: from the Russian Empire to the Russian Federation]. *Sovremennye tekhnologii upravleniya* [Modern management technologies], 1 (97).
4. kontraktnoi sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd: feder. zakon ot 05.04.2013 № 44-FZ (red. ot 30.12.2021) [On the contract system in the field of procurement of goods, works, services to meet state and municipal needs: Federal Law No. 44-FZ of April 5, 2013 (as amended on December 30, 2021)] (2013). *Sobranie zakonodatel'stva RF. St. 1652* [Collected Legislation of the Russian Federation. Art. 1652], 14.
5. Sergeeva S.A., Bilashenko N.A. (2022) Ekspertiza v sfere zakupok: sushchnost' ponyatiya i osnovnoi instrumentarii [Expertise in the field of procurement: the essence of the concept and the main tools]. *Finansovye rynki i banki* [Financial markets and banks], 5, pp. 47-51.
6. Zolotareva M.V. (2021) Reformy upravleniya stroitel'stvom v XIX veka v Rossii [Construction management reforms in the 19th century in Russia]. *Vestnik Belgorodskogo gosudarstvennogo tekhnologicheskogo universiteta im. V.G. Shukhova* [Bulletin of the Belgorod State Technological University named after V.G. Shukhov], 11, pp. 78-88.
7. Sönnichsen, S. D., & Clement, J. (2020). Review of green and sustainable public procurement: Towards circular public procurement. *Journal of cleaner production*, 245, 118901.
8. Lăzăroiu, G., Ionescu, L., Uță, C., Hurloiu, I., Andronie, M., & Dijmărescu, I. (2020). Environmentally responsible behavior and sustainability policy adoption in green public procurement. *Sustainability*, 12(5), 2110.
9. Adjei-Bamfo, P., Maloreh-Nyamekye, T., & Ahenkan, A. (2019). The role of e-government in sustainable public procurement in developing countries: A systematic literature review. *Resources, Conservation and Recycling*, 142, 189-203.
10. Bosio, E., Djankov, S., Glaeser, E., & Shleifer, A. (2022). Public procurement in law and practice. *American Economic Review*, 112(4), 1091-1117.