ЭКОНОМИКА

УДК 351.712

DOI: 10.21779/2500-1930-2019-34-1-6-14

Н.Г. Гаджиев, М.Н. Гаджиев

Организационно-методические основы проведения экспертизы исполнения государственного контракта

Дагестанский государственный университет, Россия, 367001; г. Махачкала, ул. М. Гаджиева, 43а; nazirhan55@mail.ru, fox-good@mail.ru

Современный этап развития контрактной системы в Российской Федерации ориентирован на электронизацию всего закупочного процесса: планирования, осуществления закупки, заключения контракта, экспертизы результатов его исполнения. Данная статья посвящена организационно-методическим аспектам проведения экспертизы исполнения контракта с учетом особенностей закупочного процесса. При этом экспертиза исполнения контракта поставщиком (подрядчиком) рассматривается авторами как эффективный инструмент локализации рисков некачественной поставки товаров, работ и услуг заказчику (покупателю), а также неэффективного использования бюджетных средств.

В статье рассмотрены различные варианты проведения экспертизы в этой сфере деятельности бюджетных учреждений, а также предложены экспертно-аналитические документы, необходимые для применения в процессе ее осуществления.

Ключевые слова: *государственные закупки, исполнение контракта, экспертиза, заказчик, поставщик, заключение эксперта.*

Исполнение контракта – сложный и многоэтапный процесс, предусматривающий целый комплекс мер по реализации целей контрактно-договорных отношений в процессе осуществления закупочных операций посредством выполнения принятых обязательств заказчиком и поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в соответствии с гражданским законодательством и федеральными законами, регламентирующими государственные закупки. В частности, оно предусматривает:

- приёмо-сдаточные операции товара, результатов выполненной работы, оказанной услуги, а также отдельных этапов исполнения контракта;
- осуществление расчетов между заказчиком и поставщиком в соответствии с условиями контракта;
- взаимоотношения заказчика и поставщика (подрядчика, исполнителя) в случаях расторжения контракта и нарушения его условий.

Все участники закупочного процесса (поставщик, подрядчик, исполнитель) в соответствии с условиями контракта должны своевременно предоставлять учетно-аналитическую информацию по исполнению своих договорных обязательств, в том числе о проблемах, возникающих при исполнении контракта [2, 5, 6]. С целью проверки достоверности этой информации в части их соответствия условиям контракта заказчик обязан провести экспертизу.

Понятие «экспертиза» (от лат. *responsa, responsio* – ответ; англ. *expertise*) – изучение специалистом (экспертом) или группой экспертов вопросов, правильное решение

которых требует профессиональных исследований и специальных знаний в той или иной сфере (бухгалтерская, финансово-экономическая, товароведческая, экологическая и др.) [12].

Так, по мнению отдельных ученых-исследователей, экспертиза есть прикладное исследование конкретного объекта в целях достижения не собственно научного, а прикладного знания. Характерной особенностью такого исследования является применение особых, специализированных методик, отвечающих требованию проверяемости. Поэтому каждая экспертиза имеет свой определенный регламент, порядок осуществления, предопределяемый спецификой предмета экспертизы и сферой применения специальных знаний [7, 10].

Экспертиза результатов контракта – это комплекс мер по исполнению контракта [1].

Начиная с 2019 года правила проведения экспертизы в сфере государственных закупок существенно менялись.

Так, например, при осуществлении закупки у единственного поставщика необходимо привлечение экспертов или экспертных организаций. Это определено частью 4 статьи 94 Закона № 44-ФЗ. В то же время закон освобождает заказчика от обязанности привлекать внешних специалистов в следующих четырех случаях:

- закупка у единственного поставщика;
- закупка услуг экспертов, экспертных организаций, наделенных правом проведения экспертизы;
- контракт на проектную документацию для объекта капитального строительства и результаты инженерных изысканий, прошедшие обязательную по законодательству экспертизу;
- закупка у единственного поставщика после несостоявшихся конкурентных процедур.

Таким образом, когда речь идет о конкурентных закупках бюджетного учреждения, заказчик не обязан, но имеет право привлекать сторонних специалистов для проведения экспертизы. «Внешняя» экспертиза будет актуальной, например, если у сотрудников бюджетной организации нет практического опыта в приемке товаров, работ и услуг. Возможные варианты проведения экспертизы представлены на рис. 1.

Как видно из рисунка 1, процесс осуществления экспертизы сотрудниками заказчика можно осуществлять тремя вариантами. Таким образом, заказчик имеет право выбора.

Первый вариант – осуществлять приемку товаров, работ и услуг комиссией по приемке. Второй – создать специальную экспертную комиссию из сотрудников заказчика. Третий – назначить уполномоченного сотрудника по экспертизе.

Вопросы, связанные с формированием экспертной комиссии (первый вариант) или для проведения экспертизы комиссии по приемке товаров, работ и услуг (второй вариант), заказчику следует решить с учетом особенностей закупки. Более того, в соответствии с письмом Минфина от 27.10.2017 № 24-03-07/71512 заказчик может возложить полномочия по экспертизе на приемочную комиссию. Это имеет важное значение, так как на практике часто возникают спорные ситуации с поставщиками, расторгнувшими контракты после обнаруженных недостатков, которые впоследствии разрешаются в судебном порядке, особенно учитывая то обстоятельство, что заказчики часто осуществляют экспертизу самостоятельно. При этом в большинстве случаев утверждается, что экспертиза заказчиком проведена с нарушением установленных правил и некачественно.

Рис. 1. Возможные варианты проведения экспертизы по исполнению контрактов в бюджетных учреждениях

При третьем варианте организации экспертизы заказчик назначает приказом или распоряжением ответственное лицо с предоставлением ему полномочий по осуществлению экспертизы по конкретному контракту или уполномоченных лиц, ответственных за разные контракты. В этом случае необходимо издать приказ о назначении ответственных за проведение экспертизы.

В теории и на практике допускается назначение на постоянной основе ответственными за проведение экспертизы сотрудников бюджетного учреждения по разным направлениям закупочной деятельности. В частности, при закупке: продуктов питания, товарно-материальных ценностей; офисной и периферийной техники; при выполнении работ, оказании услуг по текущему ремонту зданий и помещений. При этом ответственным лицом за приемку соответствующих товара, работ и услуг может быть назначен профильный специалист по предмету контракта. Решение о назначении следует принимать по каждому контракту в зависимости от профиля и предмета закупки.

При проведении внешней экспертизы заключается договор с экспертом [9]. Оформление решения о заключении прямого договора с привлеченным экспертом должно быть подкреплено приказом, изображенным на рис. 2.

В качестве внешнего эксперта могут быть привлечены специалисты, обладающие опытом, квалификацией и знаниями в отношении предмета экспертизы исполнения контракта. В то же время Закон № 44-ФЗ предъявляет к ним определенные ограничения [1]. В частности, в качестве экспертов не могут выступать физические лица, которые:

- последние два года до экспертизы работали в учреждении заказчика, которому проводят экспертизу;
- имеют имущественные интересы в контракте, для которого проводят экспертизу;
- являются близкими родственниками (супруг, полнородный и неполнородный брат и сестра, усыновитель или усыновленный руководителем или работником заказчика, ответственным за закупку, работник поставщика);
- имеют конфликт интересов с сотрудниками заказчика или поставщика.

Образец оформления решения о заключении прямого договора с привлеченным экспертом
(название бюджетной организации)

Приказ

12 апреля 2019 г.

№ 097

г. _____

О привлечении экспертной организации при исполнении контракта

В целях проведения экспертизы поставленного товара в рамках заключенного государственного контракта № 17/2018 от 07.04.2019

ПРИКАЗЫВАЮ:

Привлечь на договорной основе Общество с ограниченной ответственностью «Щит» в качестве экспертной организации по оценке соответствия поставленного товара условиям заключенного контракта.

Начальнику юридического отдела (Ф. И. О.) в срок до 15 апреля 2019 г. подготовить и согласовать с главным бухгалтером (Ф. И. О.) проект договора с привлекаемой экспертной организацией.

Руководителю контрактной службы (Ф. И. О.) в срок до 18 апреля 2019 г. разработать и представить на согласование начальнику юридического отдела (Ф. И. О.) форму экспертного заключения.

Контроль за исполнением настоящего приказа оставляю за собой.

Ректор

С приказом ознакомлены:

Начальник юридического отдела

Ф. И. О.

Главный бухгалтер

Ф. И. О.

Руководитель контрактной службы

Ф. И. О.

Следует отметить, что до заключения договора с экспертом необходимо получить уведомление о допустимости его участия в экспертизе. Эксперт обязан письменно уведомить, что он может проводить экспертизу и у него отсутствует конфликт интересов с участниками закупочного процесса. Письменное уведомление он обязан направить одновременно заказчику и поставщику. В соответствии с письмом Минфина от 27.12.2017

№ 24-02-07/87603 эксперты, не направившие такое уведомление, не допускаются к экспертизе. Форма уведомления эксперта отображена на рис. 3.

Действующий порядок проведения любой экспертизы предусматривает составление экспертом на основе проведенного исследования заключения и представления его лицу (организации), назначившему данную экспертизу.

В юридической литературе, в отличие от экономической, логико-гносеологические проблемы заключения эксперта получили достаточное освещение. Заключению экспертизы значительное внимание также уделено в процессуальном законодательстве. В частности, ст. 86 АПК РФ, ст. 86 ГПК РФ и ст. 204 УПК РФ посвящены этому вопросу.

Однако до настоящего времени законодательно установленные требования к заключению эксперта, осуществляющего экспертизу исполнения контракта, не сформированы. В специальной экономической литературе также нет единства мнений по поводу его формы. В то же время многие исследователи считают, что его содержательная часть зависит от предмета и условий контракта [2, 7, 9]. В этой связи при привлечении внешних специалистов в интересах заказчика рекомендуется заранее разработать форму такого заключения. Оно может состоять из трех частей: вводной, экспертной (исследовательской) и резюмирующей (выводы) по аналогии с формой и структурой экспертного заключения, используемого в правоприменительной практике.

Вводная часть должна отразить следующую информацию:

- сведения об эксперте, экспертной организации (Ф. И. О., должность эксперта, наименование экспертной организации);
- номер и срок действия аттестата эксперта;
- дата и место проведения экспертизы, дата и время начала и окончания экспертизы;
- дата и номер контракта (договора);
- наименование и функциональное назначение объекта экспертизы;
- задача экспертизы;
- сведения о предъявленной документации, поставщике (подрядчике, исполнителе), грузоотправителе, изготовителе объекта экспертизы;
- условия хранения объекта экспертизы, состояние упаковки, маркировочные данные.

В экспертной части заключения необходимо отразить, каким образом эксперты пришли к выводам в резюмирующей части. В этой части перечисляют:

- описание объекта экспертизы;
- процесс изучения предъявленных заказчиком бухгалтерских и иных документов, имеющих значение для выводов эксперта;
- этапы проведения экспертизы, использованные приемы и методы исследования;
- сведения об использованных технических средствах измерений и условиях их применения;
- сведения о нормативной и технической документации, протоколах испытаний и других документах, которыми руководствовался эксперт;
- результаты экспертизы в соответствии с поставленной задачей;
- оценка отдельных этапов экспертизы, анализ полученных результатов в целом.

Резюмирующая часть заключения должна содержать выводы и рекомендации эксперта. В качестве выводов эксперты могут использовать унифицированные формулировки. Например, эксперт делает вывод о соответствии, о несоответствии или о частичном соответствии поставленного товара. Если по результатам экспертизы установлены нарушения требований контракта, не препятствующие приемке, заключение мо-

жет содержать предложения по устранению этих нарушений с указанием сроков их устранения.

Форма уведомления эксперта

Уведомление

о допустимости участия эксперта

Я, эксперт

(Ф. И. О., реквизиты документа, удостоверяющего личность, адрес)
в соответствии с частью 3 статьи 41 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» уведомляю

(наименование заказчика и исполнителя по контракту)

о допустимости своего участия в проведении экспертизы по
государственному контракту от « ____ » _____ 20 ____ г. № ____ на поставку това-
ров (выполнение работ, оказание услуг)

(наименование предмета контракта)

Довожу до вашего сведения, что в отношении меня нет оснований для недопуска к проведению экспертизы, установленных частью 2 статьи 41 Федерального закона № 44-ФЗ от 05.04.2013 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Настоящим подтверждаю, что ознакомлен с ответственностью за предоставление недостоверных результатов экспертизы или заведомо ложного экспертного заключения, несу ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

« ____ » _____ 20 ____ г. _____

(дата) (подпись) расшифровка подписи – Ф. И. О. (полностью)

При привлечении к экспертизе внешних экспертов в решении вопроса о приемке или об отказе в приемке результатов исполнения контракта следует учитывать предложения, которые они отразили в своем заключении. В этой связи бюджетным учреждениям целесообразно разработать локальный акт и отразить в нем порядок проведения экспертизы собственными силами и с привлечением внешних специалистов (экспертов).

Примерные функции по экспертизе необходимо определить в локальном акте бюджетного учреждения. В качестве важнейших экспертных функций, на наш взгляд, следует определить:

- проверку соответствия полученного заказчиком от поставщика (подрядчика) товара (выполненной работы, оказанной услуги) условиям заключенного государственного контракта и сведениям, указанным в сопроводительных документах;
- анализ бухгалтерских и иных документов, отражающих поставку товаров (выполнение работ, оказание услуг) и их соответствие количеству и качеству, ассортименту, срокам годности, предусмотренным государственным контрактом;
- анализ отчетных документов и материалов поставщика (подрядчика, исполнителя), а также документов изготовителя, инструкций по применению товара, паспортов на товар, сертификатов соответствия, промежуточных и итоговых актов о результатах проверки (испытания) материалов, оборудования на их соответствие требованиям законодательства Российской Федерации и государственного контракта;
- осуществление проверки качества и количества товара, исправности пломб, оттисков на транспортных средствах и состояния транспортных средств, осуществивших перевозку;
- проведение экспертизы качества поставленных товаров, выполненных работ и оказанных услуг;
- осуществление иных действий, связанных с оценкой соответствия товаров, работ, услуг условиям государственного контракта и требованиям законодательства Российской Федерации.

Следует отметить, что техническое задание (спецификация) является важнейшим документом экспертно-аналитического исследования контрактных (договорных) обязательств. И «...так как по нему исполнитель разрабатывает методологию выполнения задания и оценивает его стоимость, в нем должны быть четко определены задачи, а также объемы и перечень товаров, работ, услуг, являющихся предметом закупки.

В то же время следует учитывать, что на этапе реализации контракта заказчик в одностороннем порядке не может изменять технические требования, вводить новые виды товаров, работ, услуг, требовать исполнения дополнительных заданий.

Техническое задание должно содержать требования:

- к качеству, техническим характеристикам товара, работ, услуг;
- к безопасности;
- к функциональным характеристикам (потребительским свойствам) товара;
- к размерам, упаковке, отгрузке товара;
- к результатам работ;
- к иным показателям, связанным с определением соответствия поставляемого товара, выполняемых работ, оказываемых услуг потребностям заказчика» [4].

В соответствии с частью 2 статьи 41 Закона № 44-ФЗ запрещено привлекать в качестве внешних экспертов организации, в которых заказчик или поставщик имеют долю более чем 20 % капитала или голосующих акций, а также физических или юридических лиц, если участники закупочного процесса (заказчик, поставщик) прямо или косвенно могут влиять на результат экспертизы.

На практике при осуществлении экспертизы возникает потребность проведения различного рода исследований, испытаний, требующих от исполнителей обязательной аккредитации, лицензирования или членства в СРО. В таких случаях в соответствии с частью 8 статьи 41 Закона № 44-ФЗ необходимо приглашать (заключить договор-соглашение на экспертные услуги) экспертов, соответствующих этим требованиям. Решение о привлечении экспертов необходимо оформить приказом или распоряжением заказчика.

Анализ практики применения Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и анализ результатов научных обобщений многих ученых и исследователей [1, 2, 3, 8, 11] свидетельствуют о том, что наибольшие проблемы у участников закупочного процесса возникают на его заключительном этапе – исполнении контракта. Изложенные в данной статье подходы по организации и проведению экспертизы исполнения государственного контракта, а также применение рекомендованных нами экспертно-аналитических документов в процессе ее осуществления направлены на существенное снижение рисков некачественного исполнения контракта.

Литература

1. Федеральный закон № 44 от 05.04.2013 «О контрактной системе в сфере закупок, товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Редакция от 01.05.2019 (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.05.2019).
2. Аксенова Е.С., Минат В.Н. К вопросу об экспертизе качества поставляемых товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Вестник Рязанского гос. агротехнологического университета им. П.А. Костычева. – 2017. – № 2 (34). – С. 99–106.
3. Белокрылова О.С. Совершенствование институциональных условий функционирования рынка государственных и муниципальных закупок в контексте снижения рисков // Terra Economicus. – 2016. – Т. 14, № 4. – С. 73–83.
4. Гаджиев Н.Г. Принципы формирования технического задания по госзакупкам // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Учетно-аналитические инструменты исследования экономики региона» (Махачкала, 20–21 мая 2014). – Махачкала, 2014. – С. 3–5.
5. Гаджиев Н.Г., Гаджиев М.Н. Внешний финансовый контроль и внутренний аудит в сфере закупок вуза: монография. – Махачкала: Издательство ДГУ, 2016. – 142 с.
6. Гаджиев Н.Г., Гаджиев М.Н. Ведомственный контроль закупочных процессов как инструмент обеспечения экономической безопасности бюджетных учреждений // Вестник АГТУ. – 2018. – № 4.
7. Григорян Т. Экспертиза в рамках законодательства о контрактной системе // Государственная служба. – 2014. – № 5 (91). – С. 12–15.
8. Заикина И.В., Козлитин Г.А. Проблемы правового регулирования исполнения государственного контракта на поставку продукции, заключенного по результатам электронного аукциона // Вестник государственного и муниципального управления. – 2016. – № 4 (23). – С. 38–43.
9. Конкина В.С., Минат В.Н. Теоретические и практические аспекты осуществления внешней экспертизы качества поставляемых товаров // Перспективы устойчивого развития АПК: сборник материалов Международной научно-практической конференции. – Омск, 2017. – С. 331–340.
10. Котенева Т.В., Черномырдина Е.В. Методологические основы судебно-бухгалтерской экспертизы: монография. – М.: ИНФРА-М., 2013. – 208 с.
11. Раздорская Е.С. Совершенствование этапа исполнения контрактов // Образование и наука в России и за рубежом. – 2018. – № 12 (47). – С. 69–76.
12. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия / под ред. М.Ю. Тихомирова. – М., 1999. – 526 с.

Поступила в редакцию 15 декабря 2018 г.

UDC 351.712

DOI: 10.21779/2500-1930-2019-34-1-6-14

Organizational and methodical bases for carrying out the inspection of the state contract performance

N.G. Gadzhiev, M.N. Gadzhiev

Dagestan State University; Russia, 367001, Makhachkala, M. Gadzhiev st., 43a; nazirhan55@mail.ru, fox-good@mail.ru

The current stage of development of the contract system in the Russian Federation is focused on the electronization of the entire procurement process: planning, procurement, contract conclusion, examination of the results of its execution. This article is devoted to organizational and methodological aspects of the contract execution inspection, taking into account some features of the procurement process. At the same time, the authors consider the inspection of the contract execution by the supplier (contractor) as an effective tool for localization of risks of poor-quality delivery of goods, works and services to the customer (buyer), as well as inefficient use of budgetary funds.

The article discusses various options for the inspection in the given area of budgetary institutions, providing some expert-analytical documents required in the process of its implementation as well.

Keywords: *public procurement, contract execution, inspection, customer, supplier, expert opinion.*

Received 15 December, 2018