

УДК 338.47:656(470.51)(045)

**КОНТРАКТНАЯ СИСТЕМА В СФЕРЕ ДОРОЖНОГО ХОЗЯЙСТВА
ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД
(НА ПРИМЕРЕ МО «БАЛЕЗИНСКИЙ РАЙОН»)**

Е.О. Суетина, И.Ю. Чазова

Аннотация. В данной статье рассмотрено явление контрактной системы в сфере дорожного хозяйства применительно к МО «Балезинский район». Проведен теоретический экскурс в понятие контрактной системы в сфере закупок, указаны ее участники. Рассмотрена информационная база муниципальных закупок, а также представлены наглядные статистические данные. Указаны курирующие государственные органы и органы муниципалитета. Проведен анализ закупок в МО «Балезинский район» в исследуемой области, выявлены проблемы, связанные с неполной эффективностью муниципального образования. На их основе разработаны меры по повышению эффективности проведения закупок в МО «Балезинский район».

Ключевые слова: контрактная система, ФКС, сфера закупок, участники контрактной системы, ЕИС, дорожное хозяйство, дорожные фонды, Балезинский район, принцип эффективности, мониторинг, аудит, контроль.

Решение о создании контрактной системы в Российской Федерации – Федеральной контрактной системы (ФКС) – было принято на государственном уровне Президентом РФ в Послании о бюджетной политике на 2010-2012 годы, и в 2012 году было заявлено о переходе к «федеральной контрактной системе» [3].

Федеральная контрактная система – это мероприятия правового, организационного и экономического характера, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд посредством комплексной реализации взаимосвязанных этапов прогнозирования, планирования и осуществления закупок (включая исполнение контрактов), а также проведения мониторинга, надзора, контроля и аудита. Согласно докладу Э.С. Набиуллиной, именно «федеральная контрактная система впервые определяет государственный заказ как самостоятельную сферу регулирования, обеспечивает законодательное единство всего цикла государственных закупок». Логичным продолжением создания ФКС стал Федеральный Закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», принятый 5 апреля 2013 года [1], там же были провозглашены принципы контрактной системы – принципы открытости, прозрачности информации, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок.

Под контрактной системой в сфере закупок подразумевают совокупность участников контрактной системы в сфере закупок и осуществляемых ими, в том числе с использованием единой информационной системы в сфере закупок (за исключением случаев, если использование такой единой информационной си-

стемы не предусмотрено Федеральным законом), в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд. Иными словами, контрактная система в сфере закупок согласно основополагающему закону – это конкретные участники и их действия, связанные с областью закупок.

В статьях Федерального закона № 44-ФЗ указывается развернутое толкование, которое детализирует перечень участников контрактной системы, регулирующих и контролирующих данную сферу:

1. государственные и муниципальные заказчики – федеральный орган исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иные федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление нормативно-правового регулирования и контроля, а также государственные корпорации – Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос»,

2. уполномоченные органы, уполномоченные учреждения – государственные и муниципальные органы, уполномоченные на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков,

3. специализированные организации – юридические лица, привлекаемые заказчиком для выполнения отдельных функций по определению поставщика (подрядчика, исполнителя) путем проведения конкурса или аукциона, в том числе для разработки конкурсной документации, документации об аукционе, размещения в единой информационной системе извещения о проведении открытого конкурса, конкурса с ограниченным участием, двухэтапного конкурса или электронного аукциона, направления приглашений принять участие в закрытом конкурсе, закрытом конкурсе с ограниченным участием, закрытом двухэтапном конкурсе или в закрытом аукционе, выполнения иных функций, связанных с обеспечением проведения определения поставщика (подрядчика, исполнителя). При этом создание комиссии по осуществлению закупок, определение начальной (максимальной) цены контракта, предмета и существенных условий контракта, утверждение проекта контракта, конкурсной документации, документации об аукционе и подписание контракта осуществляются заказчиком,

4. операторы электронных площадок (применительно к осуществлению электронных аукционов) – обязательные посредники между государством, муниципальным собственником или заказчиком и участниками закупки; на данный момент на территории Российской Федерации функционируют 6 Электронных торговых площадок (ЭТП), к ним относятся: Сбербанк АСТ, Государственная тендерная площадка Росэлторг, электронная площадка торгов РТС тендер, Национальная электронная площадка ММВБ, Электронная торговая площадка Заказ РФ и Российский аукционный дом [4],

5. эксперты и экспертные организации – обладающие специальными познаниями, опытом, квалификацией в области науки, техники, искусства или ре-

месла, физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели, либо юридические лица, которые осуществляют на основе договора деятельность по изучению и оценке предмета экспертизы, а также по подготовке экспертных заключений по поставленным заказчиком, участником закупки вопросам,

6. комиссии по осуществлению закупок – конкурсные, аукционные и котировочные органы, которые создаются заказчиком для определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), за исключением осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя),

7. участники закупки – физические и юридические лица, а также индивидуальные предприниматели.

Единая информационная система в сфере закупок как совокупность информации, содержащейся в базах данных, информационных технологий и технических средств, обеспечивающих формирование, обработку, хранение такой информации, а также ее предоставление с использованием официального сайта единой информационной системы в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» представлена модернизированным Официальным сайтом закупок (www.zakupki.gov.ru). Теперь данные обо всех заказах федерального, регионального и муниципального уровней, находящиеся в доступе для любого пользователя Интернета в режиме реального времени, стали еще полнее и обширнее: например, можно проследить, что в период с 2011 года по 2016 год количество размещенных извещений увеличивалось на несколько сотен миллионов рублей ежегодно, а общая сумма по 16 226 227 размещенным извещениям, начиная с 01.01.2011 г. составила 37 471 427,7 руб. Инфографика данных представлена на рисунке 1.

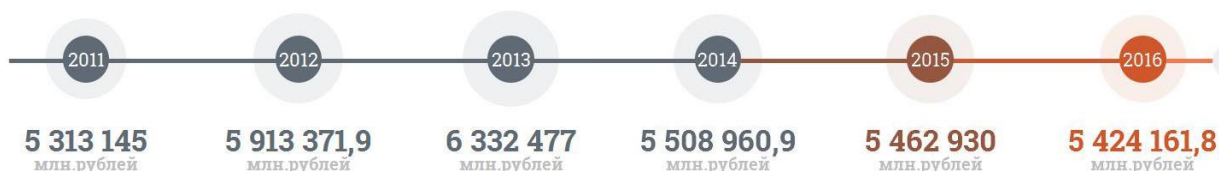


Рис. 1. Суммы по размещенным извещениям

Также на сайте представлены данные, ранжированные по регионам Российской Федерации.

Участники закупок, представленные в Единой информационной системе, осуществляют действия, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд. В широком смысле данные нужды подразумевают обеспечиваемые за счет предоставляемых средств потребности государственных и муниципальных органов для осуществления и решения различных задач. Подробнее стоит раскрыть понятие «муниципальные нужды» – это обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов и внебюджетных источников финансирования потребности муниципальных образований, муниципальных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления

федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации, функций и полномочий муниципальных заказчиков.

Важнейшей областью муниципальных нужд является сфера дорожного хозяйства. Дорожное хозяйство – единый производственно-хозяйственный комплекс, который включает в себя автомобильные дороги общего пользования и инженерные сооружения на них, а также организации, осуществляющие: проектирование, строительство, реконструкцию, ремонт и содержание автомобильных дорог; проведение научных исследований, подготовку кадров; изготовление и ремонт дорожной техники; добычу и переработку нерудных строительных материалов; иную деятельность, связанную с обеспечением функционирования и развитием автомобильных дорог [5].

Вопросами дорожного хозяйства на федеральном уровне занимается Федеральное дорожное агентство (Росавтодор) Министерства транспорта Российской Федерации, на региональном уровне – Министерство транспорта и дорожного хозяйства Удмуртской Республики, а также Дорожный фонд Удмуртской Республики, на муниципальном уровне – дорожные фонды муниципалитетов и органы местной власти.

Например, в муниципальном образовании «Балезинский район» Удмуртской Республики вопросы муниципальных нужд дорожного хозяйства решаются через основной орган местного самоуправления – Администрацию. В частности, общее количество закупок, согласно последним данным Официального сайта Единой информационной системы в сфере закупок, проведенных Администрацией муниципального образования «Балезинский район» составило 239 (по состоянию на 22 марта 2017 года), а в сфере дорожного хозяйства их количество составило около 40 [6].

Часто встречающимися предметами закупок в данной области являются:

1. выполнение работ по содержанию автомобильных дорог местного значения и искусственных сооружений на них, в частности, дорог социального значения, по которым проходят маршруты школьных автобусов,
2. ремонт автомобильных дорог общего пользования и выполнение работ по ремонту участков автомобильных дорог,
3. реконструкции автомобильных дорог (увеличение пропускной и несущей способности путем изменения на отдельных участках плана и продольного профиля, коренного переустройства дорожной одежды, земляного полотна и дорожных сооружений; реконструкцию дороги выполняют, как правило, с переводом ее в более высокую категорию, при этом параметры и характеристики дороги повышаются до уровня, позволяющего при возросшей и прогнозируемой на перспективу интенсивности движения обеспечить нормативные требования к потребительским свойствам дорог и дорожных сооружений на период до очередной реконструкции),
4. приведение автомобильных дорог местного значения в нормативное техническое состояние,
5. кадастровые работы, например, по межеванию земельных участков полосы отвода и паспортизации автомобильных дорог, по межеванию земельных

участков под автодорогами и внесению изменений в кадастровые паспорта автомобильных дорог,

6. государственные экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий по объекту,

7. выполнение работ по производству изысканий и разработке проектной документации на реконструкцию автомобильной дороги,

8. оказание услуг по авторскому надзору на реконструкции автомобильной дороге.

Отмеченная выше специфика деятельности Администрации муниципального образования указывает не только на первоочередные нужды населения Бalezинского района в сфере дорожного хозяйства, но и поднимает ряд острых проблем:

1. необходимость регулярного ремонта автомобильных дорог местного значения вследствие их неудовлетворительного качества,

2. повышение качества дорог социального значения,

3. гарантированность обеспечения максимального уровня безопасности автомобильных дорог и предотвращение появления автомобильных дорог, состояние которых противоречит нормам конструктивной надежности,

4. недостаток финансирования деятельности муниципальных органов в области дорожного хозяйства.

В подтверждение вышеуказанного следует привести выдержку из документа, описывающего результаты деятельности муниципальных органов в области транспорта и автодорожного хозяйства Бalezинского района за 1 полугодие 2016 года: «на территории МО «Бalezинский район» 811,9 километров автомобильных дорог, в том числе 322,7 км. находятся в собственности Удмуртской Республики и 489,2 км. – автомобильные дороги общего пользования местного значения. Из вышеуказанных автомобильных дорог местного значения 281,0 км. не отвечает нормативным требованиям, то есть нуждаются в проведение капитального ремонта. Отсутствие финансовых средств на проведение капитальных ремонтов и реконструкций, автомобильных дорог не позволяет уменьшить данный показатель. Все работы по содержанию дорог проводились за счет дорожных фондов как по МО «Бalezинский район», так и по каждому сельскому поселению, входящему в состав района». Другими словами, местные власти прямо указывают, в первую очередь, на несоответствие состояния автомобильных дорог техническим нормативам и отсутствие должного финансирования со стороны федеральных органов и органов Удмуртской Республики, причем задействованы были только дорожные фонды Бalezинского района. Согласно законодательству, муниципальные дорожные фонды зависят от поступлений из бюджетов субъектов Российской Федерации. Регионы направляют на муниципальный уровень не менее 10 процентов от акцизов на все нефтепродукты и не менее 5 процентов средств из своих дорожных фондов [7].

Особо следует отметить проблемы, обнаруженные в ходе проверки Министерством транспорта и дорожного хозяйства Удмуртской Республики по вопросу соблюдения получателями межбюджетных субсидий условий, целей и

порядка, установленных при их предоставлении за период 2014-2015 годы в Администрации муниципального образования «Балезинский район» [8]. Краткий перечень обнаруженных региональным Министерством проблем:

1. отсутствие полной регистрации права собственности всех автомобильных дорог района (зарегистрировано в установленном законом порядке только 27 автомобильных дорог из 47),

2. нарушение сроков при перечислении сумм долевого финансирования за счет средств местного бюджета,

3. отсутствие бюджетного учета 20 автомобильных дорог муниципального образования «Балезинский район» из 47, включенных в перечень автомобильных дорог общего пользования местного значения,

4. выявление несоответствия протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения МО «Балезинский район» с данными перечня автомобильных дорог общего пользования местного значения и статистикой отчетности,

5. непредоставление на проверку исполнительной документации по объектам ремонта и реконструкции.

Названные проблемы являются следствием неполной эффективности закупок Администрации муниципального образования «Балезинский район», направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд. Таким образом, один из главных принципов контрактной системы – эффективности осуществления закупок – подлежит доработке применительно к конкретному муниципальному образованию.

Напомним, что согласно Закону о контрактной системе принцип эффективности заключается в достижении заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд государственными органами, органами управления государственными внебюджетными фондами, муниципальными органами, казенными учреждениями, иными юридическими лицами при планировании и осуществлении закупок. Поэтому основными мероприятиями по повышению эффективности проведения закупок Администрации МО «Балезинский район» в соответствии с определяющим законодательством являются мониторинг, аудит и контроль.

Мониторинг закупок представляет собой систему наблюдений в сфере закупок, осуществляемых на постоянной основе посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации об осуществлении закупок, в том числе реализации планов закупок и планов – графиков [9]. Мониторинг на территории МО «Балезинский район» должен осуществляться местной администрацией, чему необходимо уделить должное внимание. Законодательно мониторинг закупок Администрации должен проводиться на основе муниципальных нормативно-правовых актов.

Аудит в сфере закупок заключается в осуществлении анализа и оценки результатов закупок, а также достижения целей закупок. Для анализа и оценки результатов органы аудита в сфере закупок осуществляют экспертно-аналитическую, информационную и иную деятельность посредством проверки,

анализа и оценки информации о законности, целесообразности, обоснованности, своевременности, эффективности и результативности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам. Аудит в МО «Балезинский район» осуществляется контрольно-счетным органом, утвержденным Советом депутатов.

Контроль в сфере закупок проводится в отношении заказчиков, контрактных служб, контрактных управляющих, комиссий по осуществлению закупок и их членов, уполномоченных органов, уполномоченных учреждений, специализированных организаций, операторов электронных площадок. Контроль за соблюдением законодательства о размещении заказов в муниципальном образовании «Балезинский район» осуществляется уполномоченными органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации – Федеральной антимонопольной службой по Удмуртской Республике, а также органами местного самоуправления, то есть непосредственно Администрацией МО. Пути проведения контроля – плановые и внеплановые проверки. Например, начиная с 2015 года в отношении Администрации Балезинского района Управлением Федеральной антимонопольной службы по Удмуртской Республике были проведены 4 внеплановых проверки на основе рассмотрения жалоб, из которых только одна была признана обоснованной [2], что говорит об улучшении показателей эффективности в деятельности Администрации по проведению закупок. Однако контроль может осуществляться и в общественной форме. Так называемый общественный контроль за соблюдением законодательства в сфере закупок может быть осуществлен гражданами, общественными объединениями и объединениями юридических лиц.

Таким образом, с соблюдением действующего законодательства муниципальное образование «Балезинский район» и его Администрация как основной орган местного самоуправления вполне в силах повысить эффективность своей деятельности через проведение вышеуказанных мер.

Список литературы

1. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 22.02.2017 г.) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
2. Решение по делу № АБ 07-06/2016-225з от 13 сентября 2016 года, г. Ижевск.
3. Тезисы выступления Министра Э.С. Набиуллиной в Совете Федерации на совещании «О работе над проектом федерального закона «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг», г. Москва, 24 января 2012 г.
4. Электронные торговые площадки по 44-ФЗ. [Электронный ресурс] // <http://open-torg.ru/perechen-elektronnyh-torgovyh-ploshhadok> (Дата обращения 29.03.2017 г.).

5. Дорожное хозяйство России. [Электронный ресурс] // <http://old.rosavtodor.ru/activity/russia-road-sector> (Дата обращения 29.03.2017 г.).
6. Закупки Администрации Муниципального Образования «Балезинский район». [Электронный ресурс] // http://zakupki.gov.ru/epz/order/quicksearch/search_eis.html (Дата обращения 29.03.2017 г.).
7. Как муниципалитеты формируют дорожные фонды. [Электронный ресурс] // <http://e.munuprav.ru/article.aspx?aid=524548> (Дата обращения 29.03.2017 г.).
8. Информация о проведенных проверках и устранении нарушений. 2015 год. [Электронный ресурс] // <http://mindortrans.su/activity/proverki-provodimye-ministerstvom/informatsiya-o-provedennykh-proverkakh-i-ustraneni-parushenij/2015> (Дата обращения 29.03.2017 г.).
9. Мониторинг, аудит и контроль в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд. Илюшин Д.М. [Электронный ресурс] // http://www.keysystems.ru/news/seminar/Ilushin_D.M.pdf (Дата обращения 29.03.2017 г.).

CONTRACT SYSTEM IN THE FIELD OF ROAD FACILITIES FOR THE PROVISION OF MUNICIPAL NEEDS (ON THE EXAMPLE OF THE MUNICIPALITY «BALEZINSKY DISTRICT»)

Е.О. Suetina, I.Yu. Chazova

Abstract. In this paper the phenomenon of the contract system in the sphere of road facilities with reference to the municipality «Balezinsky Rayon» is considered. The theoretical excursion into the concept of the contract system in the procurement sphere was conducted, its participants are indicated. The information base of municipal procurement is considered, and visual statistical data is presented. The supervising state bodies and bodies of the municipality are indicated. The analysis of procurement in the municipality «Balezinsky Rayon» in the study area, problems associated with incomplete efficiency of the municipality are identified. On their basis, measures were developed to increase the efficiency of procurement in the municipality «Balezinsky Rayon».

Keywords: the contract system, Federal contract system, the sphere of procurement, participants in the contract system, Unified information system, road facilities, road funds, Balezinsky Rayon, efficiency principle, monitoring, audit, control.

Суетина Евгения Олеговна,
Студентка ФГБОУ ВО «УдГУ»
426034, Россия, г. Ижевск,
ул. Университетская, 1 (корп. 4)
E-mail: 464613601@qip.ru

Е.О. Suetina,
Student Udmurt State University
Universitetskaya st., 1/4,
Izhevsk, Russia, 426034
E-mail: 464613601@qip.ru

Чазова Ирина Юрьевна,
кандидат экономических наук, доцент
ФГБОУ ВО «УдГУ»
426034, Россия, г. Ижевск,
ул. Университетская, 1 (корп. 4)
E-mail: gimu4282@inem.uni.udm.ru

I.Yu. Chazova,
candidate of economics, associate
professor Udmurt State University
Universitetskaya st., 1/4,
Izhevsk, Russia, 426034
E-mail: gimu4282@inem.uni.udm.ru