



УДК-34

Н.В. Чих, заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин института экономики, управления и права, юридических наук, доцент, ФГБОУ ВО «ВГУВТ»

Ю.С. Гогусева, студентка 3 курса института экономики, управления и права ФГБОУ ВО «ВГУВТ»,

603951, г.Нижний Новгород, ул.Нестерова, д.5

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА В СФЕРЕ ВОДНОГО ТРАНСПОРТА В РОССИИ

Ключевые слова: государственный заказ, конкурс, аукцион, транспорт, государственный контракт.

В статье рассмотрены вопросы регулирования государственного заказа в сфере водного транспорта, изучена нормативно-правовая база, правовые проблемы.

На сегодняшний день в современном мире главным методом реализации сервисной функции публичной власти является формирование и размещение государственного заказа, осуществляемое публично, в строгом соответствии с законодательно определенными нормами. Весь процесс является прозрачным и подразумевает доступ каждого хозяйствующего субъекта к получению подобного заказа.

Российское законодательство определенным образом регулирует отношения, которые связаны с поставками товаров для удовлетворения нужд государства. Однако, к сожалению, в существующем законодательстве отсутствует конкретное и точное определение понятия «государственный заказ», что значительным образом усложняет правоприменительную деятельность.

ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" [1] регулирует отношения, которые сосредоточены на обеспечении государственных и муниципальных потребностей, и имеют своей целью увеличение производительности и результативности осуществления закупок, а кроме того обеспечения их прозрачности и гласности, устранения коррупции и других вероятных злоупотреблений в данной области.

Так, в соответствии с вышеназванным законом, заказчиком могут формироваться комиссии, которые выполняют функции исполнения закупок посредством проведения аукционов, конкурсов, запросов предложений и котировок, это, соответственно, - конкурсные, котировочные, аукционные комиссии, единые комиссии, комиссии по рассмотрению заявок на участие в запросе предложений и конечных предложений.

Что же касается реализации государственного заказа в сфере водного транспорта, то Федеральное агентство морского и речного транспорта в соответствии с действующим законодательством о контрактной системе осуществляет закупки товаров, работ, услуг в установленной сфере деятельности [2] в лице Единой комиссии.

Федеральное агентство морского и речного транспорта определено государственным заказчиком многочисленных государственных программ России (Госпрограммы) и федеральных целевых программах (ФЦП). Например, такие как Госпрограмма «Развитие транспортной системы», в которую включена Подпрограмма

"Морской и речной транспорт", ФЦП "Развитие транспортной системы России (2010-2020 годы)", в которую входят Подпрограммы "Внутренний водный транспорт" и "Морской транспорт", Государственная программа "Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации в период до 2020 года" и др.

В плане размещения заказов на поставку товаров, выполнении работ, оказании услуг с целью обеспечения государственных и муниципальных нужд на 2017 год значится ряд госзаказов. Они размещены путем проведения открытого конкурса, электронного аукциона или же закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Это, к примеру, такие заказы, как «Научное обеспечение мониторинга подпрограммы «Морской транспорт», «Разработка комплекса мероприятий по обеспечению безопасного транспортирования радиоактивных материалов в акватории Северного морского пути», определение эффективности реализации программных мероприятий(2017 год)» и др.

Практика показывает, что в рамках деятельности Федерального агентства морского и речного транспорта в сфере реализации государственного заказа существует ряд правовых проблем.

Так, например, в 2010 г. Генеральная прокуратура России в ходе проверки выполнения заказов по строительству и поставке судов для государственных нужд Федеральным агентством морского и речного транспорта (Росморречфлот) выявила некоторые нарушения.

Было установлено, что агентство, как государственный заказчик мероприятий, не осуществляло должный контроль над выполнением федеральных целевых программ, которые прямо ориентированы на развитие гражданской морской техники, это повлекло за собой не только существенное несоблюдение сроков строительства судов, расходование бюджетных средств нецелевым образом, но и кроме того не позволило эффективно разрешить задачу обновления транспортного флота.

Также, отмечено, что Росморречфлот самоустранился от работ, т.е. не проводил технического наблюдения за строительством и испытаниями судов, судового и вспомогательного оборудования.

К тому же, на большинстве судостроительных заводов представители государственного заказчика и непосредственные исполнители заказов состояли в трудовых отношениях и получали заработную плату, что считается существенным нарушением условий контракта. Помимо этого, в отсутствие соответствующих доверенностей они совершали согласование построечных удостоверений, актов о приемке работ, отчетов о закрытии построечных удостоверений.

Данные обстоятельства не позволили госзаказчику результативно осуществить контроль над работой, что в совокупности и привело нарушению сроков выполнения мероприятий по строительству аварийно-спасательного флота.

Помимо прочего проверка обнаружила факты расходования ФГУ «Дирекция государственного заказчика программ развития морского транспорта» бюджетных средств вразрез с требованиями законодательства, а так же и условиям государственных контрактов. В нарушение Бюджетного Кодекса РФ из средств федерального бюджета оплачивались многочисленные расходы судостроительных предприятий на предоставление банковских гарантий, страховых сумм и ряд других.

Таким образом, вторая проблема - нецелевое использование средств федерального бюджета, в частности средств, выделенных на строительство и поставку судов, а также проведение научно-исследовательских работ.

Ответственность за нецелевое использование бюджетных средств приобрела системный характер в связи с принятием Бюджетного кодекса РФ.

Такой подход к обеспечению использования бюджетных средств согласно определенным целям представляется необходимым, так как подобное несоблюдение бюджетного законодательства следует отнести к числу правонарушений, которые причиняют значительный материальный вред государству и муниципальным образованиям. Для обеспечения соблюдения бюджетного законодательства Российской

Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения бюджетной сферы, осуществляется государственный (муниципальный) финансовый контроль, который проводится Счетной палатой РФ, Федеральным казначейством и иными контролирующими органами. Таким образом, бюджетные и казенные учреждения непрерывно находятся под их контролем.

В настоящее время функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере транспорта на межрегиональном уровне выполняет Волжское управление государственного морского и речного надзора Федеральной службы по надзору в сфере транспорта [3].

До внесения изменений в БК РФ и КоАП РФ в ряде случаев было фактически невозможно привлечь нарушителей к бюджетно – правовой ответственности за нецелевое использование бюджетных средств, так как отсутствовал конкретный и прозрачный механизм применения норм, что подтверждалось выработавшейся правоприменительной практикой: практика контрольных органов не соответствовала срокам давности привлечения к административной ответственности, тем самым открывались широкие возможности для использования бюджетных средств нецелевым образом; так же из-за бесосновательных различий в формулировке нецелевого использования бюджетных средств в БК РФ, УК РФ и КоАП РФ было затруднено реагирование на данное нарушение всей системой предусмотренных в законодательстве мер.

На сегодняшний день законодателем сформировано единообразное понимание нецелевого использования бюджетных средств путем внесения кардинальных изменений в БК РФ и КоАП РФ. Однако, УК РФ в статьях 285.1 и 285.2 , до сих пор содержит формулировку «расходование бюджетных средств». Представляется, что законодателю следует внести изменения в указанные статьи УК РФ, чтобы прийти к единому пониманию термина «нецелевое использования бюджетных средств» .

Существует множество точек зрения, так, к примеру, Трубин В. Ю. справедливо полагает, что правонарушения, которые сопряжены с нарушением принципа адресности исполнения бюджетных средств, совершаются умышленно, а нарушения же принципа целевого использования бюджетных средств могут носить и неосторожный характер [4].

Таким образом, нецелевое использование бюджетных средств, расценивается как нарушение бюджетного законодательства РФ, которое влечет за собой наступление юридической ответственности в зависимости от тяжести последствий, а также порождает всевозможные негативные последствия для государства. Но, к сожалению, пробелы в правовом регулировании данной сферы позволяют правонарушителям избегать ответственности.

В 2016 г. Коллегия Счетной палаты РФ проанализировала результаты проверки использования бюджетных средств, направленных на реализацию мероприятий подпрограммы «Внутренний водный транспорт» федеральной целевой программы «Развитие транспортной системы России (2010-2020 гг.)», а также ориентированных на финансовое обеспечение выполнения заданий государства, на выполнение государственных работ(оказание услуг) и прочие мероприятия, осуществляемые учреждениями, подведомственными Федеральному агентству морского и речного транспорта в 2013-2015 гг..

Объектами проверки являлись: Федеральное государственное бюджетное учреждение «Канал имени Москвы», Федеральное бюджетное учреждение «Администрация «Волго-Балт»», его филиал «Череповецкий район водных путей и судоходства», Федеральное агентство морского и речного транспорта.

Коллегия сообщила о том, что переданные Росморречфлотом полномочия государственного заказчика по заключению и выполнению государственных контрактов выполнялись неэффективно. В частности, вовремя не была проведена разработка проектно-сметной документации, получение положительных заключений ФАУ «Главгосэкспертиза Российской Федерации», а самое главное не начато строительство

основных этапов инвестиционных проектов подпрограммы «Внутренний водный транспорт».

На основании государственных заданий ФБУ «Администрация «Волго-Балт» было проведено размещение заказов на проведение работ по капитальному ремонту, главным образом дноуглубительных работ. Победителем стал производственный кооператив «Гидротехник». Однако, как показала проверка, кооперативом практически никакие работы по договорам не выполнялись, к тому же заключались субподрядные договоры с филиалами ФБУ «Администрация «Волго-Балт» – Череповецким и Новгородским районами водных путей и судоходства, которые владели техникой и персоналом необходимым для выполнения профильных работ.

В это же время, Приволжская транспортная прокуратура, проводила проверку в ОАО «Завод Нижегородский теплоход», где Росморречфлотом был размещен заказ на серию водолазных катеров, были обнаружены нарушения государственного контракта представителем госзаказчика, в частности, не был обеспечен необходимый контроль и надзор за ходом строительства судов, соответствием работ по постройке судов техническому плану [5].

По итогам проверки Счетной палаты России выявилась третья проблема - невыполнение Минтрансом России в полном объеме полномочий по принятию нормативных правовых актов в области внутреннего водного транспорта. Правила содержания внутренних водных путей судоходных гидротехнических сооружений до сих пор не утверждены, что нарушает положения Кодекса внутреннего водного транспорта [6]. Таким образом, из-за отсутствия данных правил, администрациями бассейнов внутренних водных путей используются нормативные правовые акты, которые утверждены в основном более 20 лет назад. Но, однако, не смотря на отсутствие утвержденных правил, устанавливающих перечень и периодичность подлежащих выполнению работ, Правительство утверждает нормативы финансовых расходов на содержание внутренних водных линий и судоходных гидротехнических сооружений.

В настоящий момент Министерство транспорта РФ движется к решению данной проблемы. Так в конце 2016 года Минтрансом РФ был подготовлен проект Приказа "Об утверждении Правил содержания судовых ходов и судоходных гидротехнических сооружений". В новых правилах планируется закрепить все основные мероприятия по строительству, капремонту, эксплуатации, реконструкции, консервации и ликвидации, а также техобслуживанию, эксплуатационному контролю и текущему ремонту судоходных гидротехнических сооружений. Но пока данный приказ окончательно еще не подписан и находится на стадии обсуждения.

Рассмотрев вышеуказанные правовые проблемы регулирования государственного заказа в сфере водного транспорта в России, предлагается:

Внести в существующее федеральное законодательство следующее определение: государственного заказа – это предложение государственного органа хозяйствующему субъекту, которое размещается на основе конкурса, поставить товар (выполнить работу, оказать услугу), предназначенную для удовлетворения государственных нужд в соответствии с законодательно закрепленными за ним функциями и оплачиваемую из средств государственного бюджета либо внебюджетных источников финансирования.

Что касается проблемы нецелевого использования бюджетных средств, то следует осуществить формирование результативного управления государственными и муниципальными финансами в соответствии с современными основами бюджетной системы России и привести право к единообразному пониманию понятия «нецелевое использование бюджетных средств».

Министерству транспорта РФ, в свою очередь, необходимо утвердить правила содержания внутренних водных путей и судоходных гидротехнических сооружений, в целях устранения нарушений положений Кодекса внутреннего водного транспорта РФ и реализации своих полномочий в данной сфере в полном объеме. Таким образом,

законодателю надлежит одобрить окончательный вариант данных правил и ввести их в действие.

Список литературы:

- [1] Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ (ред. от 28.12.2016) "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"// «СЗ РФ», 08.04. 2013, N 14, ст. 1652
- [2] Постановление Правительства РФ от 23 июля 2004 г. N 371 (ред. от 01.07.2016) "Об утверждении Положения о Федеральном агентстве морского и речного транспорта"// «СЗ РФ», 02.08.2004, N 31, ст. 3261
- [3] Приказ Федеральной службы по надзору в сфере транспорта от 15 апреля 2013 г. N АК-475фс "Об утверждении Положения о Волжском управлении государственного морского и речного надзора Федеральной службы по надзору в сфере транспорта"
- [4] Трубин В.Ю. «Нецелевое использование бюджетных средств как основание ответственности за нарушение бюджетного законодательства»: Дис.канд.юр.наук. Саратов, 2012.
- [5] Информационное агентство «РАПСИ-ньюс», выпуск от 22.10.2010 года
- [6] "Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации" от 07.03.2001 N 24-ФЗ (ред. от 03.07.2016)// «СЗ РФ» от 12 марта 2001 г., N 11, ст. 1001

**LEGAL PROBLEMS OF REGULATION OF THE STATE ORDER IN THE
SPHERE OF WATER TRANSPORT IN RUSSIA.**

N.V. Chih, Y.S. Goguseva

Keywords: state order, tender, auction, transport, government contract

In the article the questions of regulation of the state order in the sphere of water transport, studied the legal framework, legal issues.