

**ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ
ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА
В РОССИИ**

Я.В. Коженко, М.А. Градинарова
Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)

**THE ISSUE OF ABUSE OF POWER AND MANAGEMENT OF RISKS IN PROJECTS
OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN RUSSIA**

Ya.V. Kozhenko, M.A. Gradinarova
Rostov state economic university (RINH)

Выявляются и анализируются актуальные проблемы управления рисками при реализации проектов государственно-частного партнерства (ГЧП) в контексте разработки эффективного механизма правового регулирования отечественной контрактной системы. Полученные выводы призваны дополнить отечественные исследования в области развития административного договорного права, а результаты исследования могут быть использованы в правотворческой и правоприменительной практике, так как в сложившихся рыночных отношениях государственно-частное партнерство приобретает все большую значимость.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, государственные закупки, лоббизм, государственное управление, прокьюремент, контрактная система.

With reforming of state ownership and introduction on this basis of a private property in some working conditions there was a need of participation both the state, and the private trader and on this basis, thus there was a so-called public-private partnership which within the developed market relations gains a certain importance.

In article current problems of risk management at implementation of projects of PPP in the context of development of the effective mechanism of legal regulation come to light and analyzed by domestic contract system. The received conclusions supplement domestic researches in the field of development of the administrative contract law, and results of a research can be used in law-making and law-enforcement practice.

Keywords: public-private partnerships, public procurement, lobbying, public administration, procurement, contract system.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 № 2593-р была утверждена программа повышения эффективности управления общественными, государственными и муниципальными финансами на период до 2018 года. Одна из задач данной программы – необходимость повышения эффективности процедур проведения государственных закупок. Аналогичные программы были разработаны большинством субъектов РФ. Однако отсутствие эффективного механизма реализации бюджетной политики привело к несогласованности в работе и снижению эффективности управления общественными финансами органов исполнительной власти на всех уровнях государственной власти.

В этой связи особый интерес при поиске решения по минимизации рисков в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд вызывают труды А.П. Андерсена, О.Н. Горбенко, С.В. Маслова, Т.М. Мотаева, У.Д. Кандратьевой, М.Ю. Соколова, А.С. Чефранова и др. Тем не менее, комплексные междисциплинарные исследования, анализирующие в совокупности экономические и

юридические риски, практически отсутствуют. В этой связи возрастает актуальность междисциплинарных, комплексных исследований проблем управления рисками при осуществлении государственных закупок, как с научной, так и с правоприменительной точек зрения [1]. Обобщение многообразия разрозненных исследовательских позиций и проведение системного анализа правовых отношений, возникающих в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, позволило выделить ряд серьезных проблем контрактной системы и обозначить ключевые юридические и экономические риски.

В качестве первой проблемы необходимо обозначить нарушение принципа конкуренции при заключении государственных контрактов. Согласно социологическим данным аналитического центра при Правительстве РФ [2] 48% закупок в 2015 г. совершено неконкурентным способом. В целом по стране менее двух участников приходится на одну закупку. Анализируя статистические данные, можно сделать вывод о том, что в федеральных центрах высокий уровень конкуренции. Так, в среднем по количеству участников на одну закупку в Санкт-Петербурге приходится 3,79, в Москве – 3,67, в Московской области – 2,93, в Пермском крае – 2,83, в Ханты-Мансийском автономном округе – 2,67. Однако, в отличие от федеральных центров, в субъектах Российской Федерации каждая вторая закупка происходит у единственного поставщика. Так, последнее место в рейтинге заняла Республика Калмыкия, там среднее количество участников на одну закупку 1,54, а среднее количество участников на одну закупку среди допущенных 1,35. К аутсайдерам по среднему количеству заявок на одну закупку лот (1,4) относится и республика Дагестан [2].

Тем не менее, с юридической точки зрения, руководствуясь лишь одним критерием (например, принцип конкуренции закреплен в статье 8 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»), очень сложно доказать причинно-следственную связь в обосновании латентных факторов злоупотребления властью, поскольку есть ряд объективных экономических факторов, в силу которых многие регионы России не могут увеличить объем поставщиков. В этой связи необходим тщательный государственный и общественный контроль за деятельностью отечественной контрактной системы.

Вторая проблема злоупотребления властью в сфере заключения контрактов связана с лоббизмом и организацией закупок предметов роскоши. По данным аналитического центра при Правительстве РФ, в 2015 г. более 60% закупок имели нулевую или отрицательную экономию. Приведенный данным аналитическим центром рейтинг экономности за 2015 г. показал в динамике процесс изменения относительного объема снижения стоимости контрактов от начальной (максимальной) стоимости каждой закупки, который строится на основании критерия экономности. Критерий экономности для каждого субъекта РФ определяется как взвешенное значение показателя «критерий экономности», полученное при ранжированности субъектов РФ. (Например, по каждому из показателей 85 баллов за первое место и один балл за последнее.) Так, на первом месте оказалась Республика Крым, набравшая 85 баллов, что составило 20,95% средней экономии в расчете на каждую закупку, совершенную конкурентным способом. На втором месте Санкт-Петербург – 84,0 балла (20,87% средней экономии в расчете на одну закупку, совершенную конкурентным способом). На третьем месте Калужская область – 83,0 балла (19,22 % средней экономии в расчете на одну закупку). В десятку лучших регионов, где сложилась положительная динамика, вошли Севастополь, Алтайский край, Республика Хакасия, Липецкая, Ярославская, Тамбовская, Волгоградская области. Самые низкие показатели (с 9,68% до 2,85%) приходятся на четыре субъекта РФ: Чукотский автономный округ, Республику Калмыкия, Республику Дагестан и Чеченскую Республику [1]. Необходимо отметить, что рейтинг экономности 2015 г. отражает относительный объем

снижения стоимости контрактов от начальной (максимальной) стоимости каждой закупки и строится на основании критерия экономности.

Обобщая экономические показатели и результаты проведенного в синхронной параллели сравнительного анализа судебной практики, можно сделать вывод о том, что управленческие риски (промаркированные показателями уровня экономичности) чаще всего материализуются в лоббистской деятельности и злоупотреблении властью в форме латентной организации закупок дорогостоящих услуг и предметов роскоши, нецелесообразному расходованию бюджетных средств.

Таким образом, в качестве условий в конкурсной документации закрепляются заниженные сроки выполнения работ (выполнить которые могут лишь заранее подготовленные субъекты), установление расширенных требований, предъявляемых к товарам или услугам (например, аренда автомобилей для государственных нужд определенной марки и уровня комфортности; закупка квартир для судей с расширенным перечнем критериев, предъявляемых к отделке, планировке, микрорайону). В этой связи становится очевидно, что в вопросе борьбы с злоупотреблением властью и расширением практики исполнительного лоббизма, необходимо законодательное закрепление мер юридической ответственности на каждой стадии осуществления государственных закупок.

Третья проблема связана с кадровым «голодом», недостаточным уровнем профессионализма и отсутствием необходимых знаний, умений и навыков для выполнения предусмотренных функций специалистами контрактных структур управления. Недостаточная компетентность управленческого персонала на практике повышает риски нарушения при размещении заказов и заключении контрактов. Как показывает практика, по этой причине многие способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), предусмотренные статьей 24 Федерального закона № 44-ФЗ [3] в силу своей сложности остаются невостребованными или применяются очень редко.

Современная контрактная система нуждается в грамотных, профессиональных кадровых ресурсах, которые выступают своеобразным аккумулятором и интеллектуальным механизмом реализации модернизации контрактной системы, от которых зависит ее исход. Еще Отто Бисмарк подчеркивал, что с плохими законами и хорошими чиновниками можно вполне править страной. Но если чиновники плохи, то не помогут и самые лучшие законы. Таким образом, актуальная во все времена кадровая проблема особенно остро проявляется при переходе государственного управления к инновационным формам и методам управления. В этой связи красной нитью проходит сквозь всю систему государственного управления проблема эффективности и результативности служебной деятельности. Проводимая в России административная реформа направлена на повышение уровня профессиональной подготовки персонала, расширение массива необходимых знаний, умений и навыков представителей административного аппарата управления. В сфере приоритетных по-прежнему лидируют междисциплинарные комплексные юридические, экономические и управленческие знания, умения и навыки. Особое значение приобретает информационная и компьютерная грамотность и компетентность, выступающая залогом успеха обеспечения контрактной системы. Однако сервисный подход к организации государственного управления требует и формирования сервисной правовой культуры государственного и муниципального бюрократического аппарата, основанной на изменении правовой психологии и идеологии служащих. Необходимо отметить, что в настоящее время отсутствуют системные проекты по комплексной подготовке кадров для работы с ГЧП проектами и контрактами, а имеющиеся программы повышения квалификации и переподготовки кадров в настоящее время неспособны в необходимых объемах ликвидировать кадровый голод. Очевидно, что обеспечить приток профессионалов в контрактную систему (для обеспечения нужд как публичного, так и частного партнера) способны финансовые методы стимулирования,

которые для регионального и муниципального уровня остаются серьезной проблемой. Например, в среднем по России заработная плата специалиста в сфере государственных закупок, обслуживающего потребности публичного субъекта контрактных отношений, составляет 30 тысяч рублей, в то время как минимальные штрафы обусловлены суммой от пятидесяти тысяч рублей.

Четвертая проблема предопределена несовершенством нормативно-правовой базы контрактной системы. Несвершенство нормативно-правовой базы стимулирует рост коррупционных рисков и угроз злоупотребления властью. Согласно ст. 9 девятой Конвенции ООН «О противодействии коррупции» для снижения коррупционных рисков должна быть развита правовая среда, но при сохранении простоты правового регулирования. Безусловно, средства правовой защиты для всех участников контрактных отношений должны носить прозрачный, эффективный и недискриминационный характер, давая возможность заинтересованным частным субъектам отечественного прокьюрента оспорить нарушения, возникающие во время закупочного процесса, к которому они проявляют интерес. Примечателен тот факт, что отечественный административно-юридический механизм регулирования отношений в сфере государственных закупок преимущественно регламентируется подзаконными актами органов исполнительной власти. В этой связи подзаконные акты органов исполнительной власти с позиции юридической техники должны, но не всегда обеспечивают простое, понятное и методически обеспеченное соблюдение национального законодательства по развитию и повышению эффективности государственных закупок. Так, в докладе Министерства финансов РФ «Об основных направлениях повышения эффективности бюджетных расходов в субъектах РФ за 2015 год» отражена правоприменительная практика, обобщая которую, можно заключить, что 27 субъектов РФ отметили в качестве серьезных рисков и угроз новой контрактной системы проблему несовершенства законодательства. По мнению экспертов, современная система подзаконных актов несовершенна по ряду причин, выражающихся в формальном контроле за ходом реализации государственных программ; отсутствии единой методики оценки эффективности; общеинформативном характере мониторинга; недостаточной проработке методологии проведения экспертной оценки; несоответствии сроков обработки и предоставления статистических данных, на основе которых рассчитываются показатели государственных программ, срокам проведения оценки эффективности реализации государственных программ и формированию проекта закона о бюджете.

Пятая проблема вытекает из предыдущей и связана с недостатками системы контроля и надзора за исполнением контрактов. Между органами государственной власти (Министерство финансов, Министерство экономического развития, Федеральная антимонопольная служба), осуществляющих контроль и надзор в отечественной системе прокьюрента, возникают серьезные разногласия в определении правовой, практической и контрольной сферы деятельности ведомств государственной контрактной системы. Подобные разногласия дестабилизируют механизм государственного управления в сфере государственных закупок и снижают его эффективность. В этой связи необходимо сконцентрировать весь объем полномочий по контролю и надзору за контрактной системой в рамках деятельности одного государственного органа. Комплексный и регулярный контроль за всем циклом закупок позволит не только устранить технические сбои работы системы, но и своевременно выявить факты злоупотребления властью.

Библиографический список

1. Коженко, Я.В., Пашковский, П.В. Формы и виды государственно-частного партнерства в условиях модернизации системы государственного управления в Российской Федерации / Я.В. Коженко, П.В. Пашковский // Современные проблемы науки и образования. — 2015. — № 2. 2. — С. 722.

2. Коженко Я.В., Голобородько А.Ю. Международная и отечественная практика оценки эффективности контрактной системы ГЧП на примере государственных закупок [Электронный ресурс] // Успехи современной науки и образования. — Режим доступа: <http://www.ratings2015.zakupki360.ru> дата обращения: 02.11.16).

3. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федер. закон : [принят ГД ФС РФ 22 марта 2013 года, с изм. и доп. от 3 июля 2016 г.)] [Электронный ресурс] / КонсультантПлюс.— Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/ (дата обращения 15.08.17).

Bibliography

1. Kozhenko, Ya.V., Pashkovsky, P.V. Forms and types of public-private partnership in the conditions of modernization of system of public administration in the Russian Federation / Ya.V. Kozhenko, P.V. Pashkovsky//Modern problems of science and education. — 2015. — No. 2. 2. — Page 722.

2. Kozhenko Ya.V., Goloborodko A.Yu. The international and domestic practice of assessment of efficiency of contract system of PPP on the example of government procurement [An electronic resource]//Progress of modern science and education. — Access mode: <http://www.ratings2015.zakupki360.ru> date of the address: 02.11.16).

3. About contract system in the sphere of purchases of goods, works, services for ensuring the state and municipal needs: feeder. law: [it is accepted by the State Duma of Federal Assembly of the Russian Federation on March 22, 2013, with amendment and additional of July 3, 2016] [An electronic resource] / ConsultantPlus. — the access Mode: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/ (date of the address 15.08.17).

Яна Васильевна Коженко — кандидат юридических наук, доцент Ростовского государственного экономического университета (РИНХ).

Yana Vasilyevna Kozhenko - is Candidate of Law Sciences, the associate professor of the Rostov state economic university (RINH).

Маргарита Александровна Градинарова – кандидат экономических наук, Ростовский государственный экономический университет (РИНХ).

Margarita Aleksandrovna Gradinarova - is Candidate of Economic Sciences, the Rostov state economic university (RINH).

344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Большая Садовая, д. 69
344002, Rostov-on-Don, Bolshaya Sadovaya St., 69
