



DOI: 10.22363/2312-8313-2018-5-1-7-21

МОРАЛЬНЫЕ РИСКИ ПРИ РАЗМЕЩЕНИИ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ НА КОНКУРСНОЙ ОСНОВЕ

Д.Н. Путищев

Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В статье автор рассматривает концептуальные угрозы монопольного положения конкурсной основы размещения государственного заказа в России. В результате применения тендерной системы при выделении государственных средств возникают моральные риски, создающие высокую коррупционную емкость реализации государственных проектов. Зачастую компания-победитель претендует на бюджетные деньги, лишь примерно представляя, где и каким образом получит необходимый результат, что обусловлено вовлеченностью руководства будущего субподрядчика или органа государственной власти в процесс размещения заказа.

В этой связи, в целях формирования ответственности при извлечении прибыли из возможности распоряжения «чужими» средствами, автор делает акцент на необходимости реформирования существующей системы государственных закупок. Одновременно отмечаются имеющие место неформализованные латентные процессы персонализации ответственности за реализацию в стране ряда проектов уровня стратегического планирования, а также необходимость институализации так называемых компаний-операторов крупных национальных проектов.

Решив данную проблему созданием подчиненных государству компаний, автор полагает возможным существенно усилить стимулирующую функцию государственного заказа именно для национальной экономики, одновременно выйдя из зоны моральных рисков при его размещении.

Ключевые слова: конкурсная система, государственные закупки, моральные риски, ответственность за распоряжение чужими деньгами, закупка у единого источника

В течение всего двадцатого века на мировой арене разыгрывалось противостояние двух сверхдержав, отстаивавших свой морально-этический ценностный аппарат, доминирующий образ жизни, политическую систему и экономические уклады. Последнее фактически определяло все вышеперечисленное, определяло раньше и продолжает определять в настоящее время образ страны – его внешнюю и внутреннюю форму.

На протяжении многих десятилетий происходило соперничество плановой системы хозяйствования и так называемого «свободного рынка», хотя с

30-х годов XX века в Соединенных Штатах Америки, считающихся оплотом демократии, рынок все меньше и меньше оставался «свободным», а государственное управление все в большей степени задействовалось в различных сферах жизни общества.

В нашей же стране ориентировочно с начала 80-х годов модель условно «свободного рынка» начала постепенно побеждать. Побеждать в определенной степени бездумно в пику действовавшей системе. Почему бездумно? Потому что сама имеет множество модификаций в рамках различных экономических школ, опробованных на практике и демонстрировавших положительный результат в конкретные исторические периоды и в конкретных состояниях национальных экономик иностранных государств.

На территории же СССР модель свободного рынка пришла, так сказать, в своем первоизданном виде, что, естественно, повлекло за собой длительный процесс «набивания шишек» и прохождение этапов, давно уже пройденных в других странах. Подобное положение в совокупности с имевшимся в наличии состоянием экономики страны, действовавшим законодательством, социальным положением людей и, самое главное, оформившимся запросом общества привело к формированию особенной модели хозяйствования, присущей России уже начала XXI века.

В этой связи возникает логичный вопрос: так в чем же заключается особенность российской экономики и так ли она уникальна?

Необходимо сразу сказать, что нет – не уникальна, и определяется, главным образом, наличием огромных природных ресурсов и колоссального приходящего во все более ветхое состояние промышленного комплекса. Данные исходные ресурсы привели, в основном, к формированию сырьевой экспортно ориентированной экономики.

Вместе с тем подобное положение позволило за считанные годы в условиях «дикого капитализма» осуществить первоначальное накопление «сырого» неструктурированного капитала и, как следствие, приучило бизнес-общество к наличию нескончаемого потока «легких» денег, сначала черпаемого из накопленных финансовых и промышленных ресурсов умирающего государства, затем сырьевого, а теперь – снова государственного, правда, также основанного на экспорте природных ресурсов. Задача лишь в том, чтобы «оседлать» один из финансовых ручейков, растекающихся от национального «нефтегазового озера».

Складывающаяся ситуация, если прибегнуть с некоторыми допущениями к методу индукции, позволяет формировать бездефицитный бюджет и определять направления его расходования не в соответствии с реальным экономическим положением, а руководствуясь сиюминутной политической конъюнктурой.

Подобное заявление наверняка вызовет критику и будет названо крайне скептическим, ведь у нас есть огромные целевые программы, «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Феде-

рации на период до 2020 года», предполагающие использование природных ресурсов для накопления и усиления экономического потенциала для последующего технологического рывка, [4] национальные проекты, да и вообще система расходования бюджетных средств основана на конкурсной основе, а не на плановом распределении, существовавшем в эпоху «развитого» социализма. [1]

Казалось бы, внедрение конкурсной основы просто обязано двинуть экономику вперед, ведь она так похожа на «свободную руку рынка», саморегулирующуюся систему, способную отбирать лучшее и стимулировать развитие целых отраслей за счет эффекта мультипликатора. И ведь именно так все и выглядит со стороны. Только вот, сталкиваясь с результатами, начинаешь задумываться и задавать неудобные вопросы, связанные, например, со значительным увеличением сметы в ходе выполнения работ или их неприемлемым качеством. Особенно много вопросов возникает, когда крупное научно-производственное объединение на тендере проигрывает никому не известной коммерческой структуре, после чего становится ее субподрядчиком. Фактически, «по-наме» фирма просто «садится» на распределение финансовых потоков, идущих из государственного бюджета в реальный сектор экономики, а это означает только одно – наличие заинтересованности определенной группы людей в «легких» деньгах, за расходование которых будет отчитываться кто-то другой. И самое интересное, что, выступая первым звеном в цепочке получателей бюджетных средств и руководствуясь рыночными механизмами извлечения прибыли, победившая на тендере организация сразу же, буквально до начала реализации выигранного тендера, осваивает не менее 15% выделенных средств, относя это к своей законной коммерческой выгоде.

Но и в подобной системе можно найти логику и нарисовать красивую обложку проекта, приемлемую для всего общества. Так, следуя, например, ортодоксальным представлениям о деятелях науки, создающих в своих научных центрах будущее, кто-то может сказать, что они не могут или не должны заниматься такими «примитивными» вопросами, как материально-техническое обеспечение собственной работы или коммерческим внедрением получаемых результатов и просто обязаны сосредотачиваться на главной задаче – прогрессе, выраженном в конкретных результатах разработок или высокотехнологичных работ по государственному заказу. И все бы в этом было хорошо, если бы не звучало от людей, получающих деньги за чужие результаты работы... Да еще и участвующих в проводимых конкурсах на размещение государственного заказа от имени компаний, физически не способных выполнить предполагаемый объем работ или поставить необходимое количество продукции.

Зачастую компания-победитель претендует на бюджетные деньги, лишь примерно представляя, где и каким образом получит необходимый результат. А ведь в данной модели не затрагивается личная вовлеченность руководства будущего субподрядчика или органа государственной власти, размещающего заказ. В результате – не соответствующее требуемому качество выполненных

работ или поставленной продукции, увеличение сметы в разы и наиболее часто встречающийся наихудший результат – затягивание сроков исполнения государственного контракта или отказ от него, что влечет за собой повторение длительной процедуры конкурсного отбора, дополнительные расходы бюджета и, конечно, срыв планов по реализации утвержденных программ...

Необходимо отметить, что с введением монополии конкурсной основы выделения денежных средств над всеми остальными формами подобная схема работы эволюционировала. Так, в начале данного периода тендеры, как правило, выигрывали фирмы-однодневки, имевшие скрытые от большинства участников процесса связи с руководством государственной структуры, размещающей заказ, что позволяло последним выводить значительные финансовые объемы в офшорные юрисдикции, оставляя за собой сорванные поставки продукции и «непаханое поле» для работы органов власти правоохранительного блока. В настоящее же время наряду с все еще встречающимися «попате» фирмами, имеющими только административный ресурс, появились крупные компании-операторы, выступающие генеральными подрядчиками в различных сферах экономической деятельности страны и, естественно, выигрывающие практически все конкурсы в рамках своей специализации.

Так, ООО «Стройгазмонтаж» имеет государственные контракты на общую сумму 555,5 млрд рублей, «Трансмашхолдинг» – на 206,9 млрд рублей, ООО «Трансюзстрой» – на 62 млрд рублей, ЗАО «ВАД» – на 163,2 млрд рублей, ПАО «Стройтранснефтегаз» – ориентировочно на 153,3 млрд рублей, ПАО «Стройтрансгаз» – 137,7 млрд рублей, группа «Сумма» – на 50 млрд рублей, ЗАО «Крокус интернешнл» – по оценке собственника, на 69,3 млрд рублей, «Мостотрест» и «Трансстроймеханизация» – в совокупности на 120 млрд рублей, «Р-Фарм» – на 32 млрд рублей, ЗАО «Балтстрой» – на 9,5 млрд рублей, и так далее [6], хотя чаще всего речь идет не о конкретных коммерческих структурах, а об их реальных бенефициарах, обладающих возможностью получения крупных государственных заказов и определяющих, какая именно принадлежащая им компания будет реализовывать конкретный проект и кто будет приглашен в число субподрядчиков первого звена.

Вместе с тем указанные компании собирают практически все мало-мальски крупные государственные заказы вне зависимости от специализации, места, сроков и условий выполнения. Безусловно, это происходит вместе с их деловыми партнерами, представляющими более мелкие компании, и с учетом их сложной организационной структуры, позволяющей и газопровод прокладывать, и дороги строить, и спортивные сооружения к различным мероприятиям мирового масштаба возводить.

Сразу хотелось бы отметить, что приведенный выше список из десятка крупных компаний, во-первых, не отражает отраслевую структуру распределения государственных контрактов и, во-вторых, как свидетельствуют их наименования, касается лишь сектора государственных нужд, связанных с выполнением строительных, проектных или монтажных работ, однако доста-

точно ярко демонстрирует сложившееся положение дел в данной сфере. Кроме того, стоит обратить внимание на структуру их акционеров, как правило, представленных компаниями, зарегистрированными в оффшорных зонах, что не позволяет без участия спецслужб получать сведения о контролирующих их лицах.

Эти гиганты, демонстрируя огромные обороты, внушительный перечень введенных в эксплуатацию объектов или иной лист выполненных государственных контрактов и обладая собственной обширной производственной базой, однако очень часто выступают лишь в качестве операторов, выполняющих фактически посредническую роль, вполне легально забирают свои 15–20% стоимости заказа – так называемые «генеральные».

Иногда, конечно, бывает и больше, что постоянными игроками рынка уже рассматривается как «неприличное поведение серьезных и уважаемых людей». При этом основным и подчас единственным имеющимся в их распоряжении ресурсом является все та же скрытая от общественности связь с руководством федеральных органов власти да «имя». Вот только в случае срыва государственного заказа такой оператор снова остается в стороне, потому, что ответственность всецело падает на субподрядчиков, которые вынуждены выполнять взятые на себя обязательства с очень небольшой нормой прибыли, которая уходит в глубокий минус после, как это часто случается, отказа генерального подрядчика подписывать акты на ряд выполненных работ или своевременно проводить платежи полученных от заказчика денег...

Очень часто близость к руководству федеральных органов власти, а иногда и прямая связь с политической элитой страны внушает чувство неприкасаемости. В результате многочисленные субподрядчики вынуждены искать правду в судебных органах, правда, с весьма призрачными шансами на успех.

Справедливости ради нужно сказать, что в ряде случаев генеральный подрядчик все-таки берет на себя часть работ, как правило, связанных с подготовкой и согласованием проекта, что обуславливается наличием того самого пресловутого административного ресурса, который существенно облегчает вопрос прохождения необходимой документации по инстанциям. Ну, и, конечно, позволяет осуществлять авторский и инженерный надзор, а также контроль финансовых потоков.

Соответственно, ни руководство компаний-операторов, ни курирующие их должностные лица не заинтересованы в изменении действующей в России системы государственных закупок. На сегодняшний день она фактически представляет собой узаконенную форму коррупции, поскольку даже взятки и «откаты» на низовом уровне системы государственного управления передаются в форме так называемых «каэсок» (от первых букв в номере контракта, например, «КС № 347/17» – «контракт субподрядный № 347/17»), а не наличными. Подобная схема вывода части поступивших из бюджета средств достаточно сложно доказывается правоохранительными органами, а значит, позволяет заинтересованным лицам из числа должностных лиц, лоббировав-

ших победу в конкурсе аффилированной структуры, чувствовать себя вполне безопасно.

Кроме того, при реализации описанной выше схемы зачастую подбираются субподрядчики, пошедшие на частичный подлог необходимых для участия в конкурсе документов, например, банковской гарантии, в результате чего по итогам качественно и в полном объеме выполненных работ складывается ситуация, позволяющая генеральному подрядчику вообще их не оплачивать, ссылаясь на изначальную недопустимость участия фирмы-исполнителя в конкурсе, а также нарушение его условий. И снова наблюдается формальное соблюдение законности. При этом попавшие в подобное положение субподрядчики даже не могут обратиться в суд, поскольку это может привести к возбуждению уголовного дела по факту подделки документов и их использования в коммерческой деятельности.

Вместе с тем сама схема работы очень даже жизнеспособна. Ведь не дело госслужащим из министерства контролировать в деталях строительство масштабного и затратного объекта. Вполне логично, что этим занимаются профильные и достаточно квалифицированные специалисты компании, выступающей генеральным подрядчиком. Нарекание вызывает именно «теневой» формат деятельности компаний-операторов, поскольку большой объем денежных средств фактически утекает из бюджета за рубеж – как раз к тем самым оффшорным акционерам со скрытым списком бенефициаров. Да и формы ведения бизнеса, чем ближе к реальному участку выполнения работ по госконтракту, тем более криминальные.

Так почему бы именно такие компании, по мановению «волшебной палочки», например, фирмы «Visconti», не превратить их, например, в унитарные предприятия? Возможно, потому, ответят апологеты свободного рынка, что это будет серьезное вмешательство в экономику. А возможно потому, скажут сторонники бездефицитного бюджета, что это лишние расходы на структуру-прокладку между государственными деньгами и реальными исполнителями работ. Но на практике мы и так наблюдаем фактическое посредничество и монополизм. Только в случае создания унитарных предприятий 20% «генеральных» от стоимости контракта, за вычетом расходов на функционирование организации и очень неплохие зарплаты менеджменту, возвращаются в бюджет в качестве одной из позиций его доходной части [3. Ст. 42]. Ведь действующим в настоящее время компаниям данных сумм, помимо покрытия операционных расходов, хватает еще и на обогащение в «астрономических» объемах своих бенефициаров.

Кроме того, безусловно, можно говорить об очень высокой коррупционной емкости подобной схемы работы, поскольку за то, чтобы компания стала подрядчиком какого-либо крупного проекта или поставщиком продукции для государственных нужд, с большой долей вероятности, потребуют, так сказать, неофициальную плату. Проще говоря, взятку или «откат». Однако абсолютно то же самое происходит и в настоящее время в условиях тендерной системы.

Сторонняя не связанная с государственным заказчиком компания может претендовать только на статус субподрядчика и только в случае выполнения ряда неофициальных требований. А проведение самого конкурса на размещение государственного заказа, как правило, осуществляется абсолютно контролируемо с заранее определенным результатом. То есть в обоих случаях мы сталкиваемся с финансовой заинтересованностью должностного лица, представляющего государственного заказчика, а значит равной коррупционной емкости двух различных механизмов размещения бюджетных средств. Однако в последнем случае, при победе на конкурсе аффилированной структуры и последующем срыве либо некачественном выполнении подрядчиком работ получивший личную материальную выгоду на этапе конкурса чиновник фактически заявит о своей добропорядочности и сошлется на закрепленные методики проведения конкурсного отбора. В результате все претензии предъявляются к генеральному подрядчику, а скорее всего к субподрядчику, который вынужден был выполнять государственный контракт за вполне небольшие деньги с минимальной долей прибыли.

Во втором случае, когда государственный контракт размещается через структуру, функционально предназначенную для реализации конкретного проекта или проектов, в том числе отбора с использованием различных методик и инструментов исполнителей госзаказа, возглавляющее ее лицо несет персональную ответственность за результаты выполнения работ или поставки продукции для государственных нужд. Возможно, это лицо и получило взятку, возможно, оно материально заинтересовано в конкретном исполнителе... Однако в любом случае, подписывая контракт, это должностное лицо принимает на себя ответственность за результаты, а значит, приложит максимум усилий, чтобы они соответствовали государственным интересам. В настоящее время именно тенденция достижения конкретных результатов, а не максимальная экономия средств, как это было в 90-е годы, носят приоритетный характер в государственном управлении. Хотя, безусловно, необходимость рационального использования бюджетных средств всегда присутствует на повестке дня.

Фактически, не имея возможности снизить коррупционную привлекательность государственных денег, подобная система позволяет мотивировать вовлеченных в конкретный проект должностных лиц прикладывать усилия к его качественной реализации, к тому, чтобы интересы государства все-таки превалировали над личной финансовой заинтересованностью хотя бы и с учетом возможности привлечения к ответственности в случае срыва выполнения государственного проекта.

Одновременно, создавая подобные структуры, основной особенностью которых будет передача в бюджет всей прибыли после уплаты налогов и компенсирования достаточно обширных, в случае сохранения коммерческой привлекательности, операционных расходов, решается вопрос качественного контроля процесса исполнения госконтракта на низовых уровнях управления и проблема криминализации непосредственного выполнения работ.

Безусловно, можно говорить о том, что созданная структура, являясь государственной, будет иметь низкую эффективность, как практически любая госструктура. Однако почему она, выступая не в качестве заказчика, а в качестве генерального подрядчика – оператора, не может быть такой же коммерчески эффективной, как, например, принадлежащие государству, но управляемые советом директоров «Газпром» или «Роснефть»? И даже более эффективной и привлекательной, поскольку последние «качают» нефть и газ, но все-таки зависят от большого количества малоконтролируемых факторов и несут огромные операционные расходы, а предлагаемые структуры будут, художественно выражаясь, «качать» деньги, фактически, осуществляя только управленческую деятельность в качестве генеральных подрядчиков.

Можно ли в этом случае говорить об утрате институтом государственного заказа функции стимулирования реального сектора экономики? Нет, поскольку выполнение работ в рамках реализации любых проектов требует большого количества субподрядчиков и поставщиков, которыми могут выступать совершенно разные компании среднего и малого бизнеса.

В существующих социально-экономических реалиях России все чаще руководство страны прибегает к так называемой закупке у единого поставщика, фактически поручая реализацию государственных стратегически важных проектов проверенным подрядчикам и поставщикам [2. Ст. 2], тем самым существенно снижая время начала его исполнения и определяя конкретную ответственную компанию и, соответственно, лиц. Правда, данный подход пока не имеет широкого распространения и всесторонней нормативной правовой базы, что позволяет деструктивным силам тенденциозно освещать подобные решения в средствах массовой информации, искажая действительность.

Так, например, по результатам конкурентных переговоров, но без проведения конкурса, в 2015 году определен генеральный подрядчик строительства Крымского моста через Керченский пролив в Республику Крым, а также основана компания-оператор «СГМ-Мост», заключены контракты, более чем на 100 млрд рублей каждый, на строительство автотрассы «Таврида», возведение комплекса по производству, хранению и отгрузке сжиженного газа в Ленинградской области. При этом отсутствие конкурсного отбора совершенно не означает отсутствие конкуренции. Просто в данном случае, когда проекты действительно признаются стратегически важными и крайне сложными с точки зрения технической реализации, компаний, способных их осуществить качественно и в заявленные сроки, достаточно мало, а значит, и отбор скорее будет носить характер экспертного, нежели аукционного.

Вместе с тем существуют множество примеров заключения государственных контрактов без проведения конкурса на региональном и местном уровнях системы власти и управления, однако в данном случае речь идет уже о «серых» схемах, связанных исключительно с «распиллом» бюджетных средств, попадающих в сферу интересов правоохранительных органов.

Да и сами подобные ситуации, как правило, возникают после срыва заключения контракта по уже проведенному тендеру в результате недобросовестного поведения победителя и затягивания процедуры размещения конкретного госзаказа.

Таким образом, в настоящее время в России сложилась ситуация, с одной стороны, дискредитации монопольного положения конкурсной системы в результате возникновения ряда негативных факторов, а с другой, – отсутствия законодательно закрепленной альтернативной системы конкурентного отбора исполнителей государственных контрактов. Подобное положение приводит как к неэффективности расходования бюджетных средств, так и многочисленным злоупотреблениям.

Кроме того, необходимо отметить, что одним из существенных негативных факторов конкурсной системы является длительный срок подготовки и проведения тендера, составляющий не менее года, а в случае его повтора по различным причинам срок только начала реализации проекта затягивается на несколько лет. Данное положение, естественно, является абсолютно неприемлемым, когда речь идет о создании государством стратегически важных объектов, получении конкурентных преимуществ на международных рынках или стимулировании внутренних модернизационных процессов в экономической сфере.

Проблема данного подхода заключается только в том, что крупные компании, зачастую объективно выступающие в качестве безальтернативных поставщиков, имеют сложную акционерную структуру, основу которой действительно составляют оффшорные фирмы со скрытым перечнем бенефициаров. И, как можно догадываться, самым инвестиционно активным государством, практически в два раза опережающим ближайшего «преследователя», является безусловно Кипр. А уж за этим финансовым раем следуют не менее оффшорные и не менее популярные у российского бизнес-сообщества Виргинские острова под Британской юрисдикцией, сама Великобритания и США, давно уже выступающие пристанищем опальных бизнесменов и политиков, а также их семей, с такими же оффшорными Гибралтаром, островом Мэн или штатом Делавэр, не раскрывающая тайны банковских счетов Швейцария, Китай со своей оффшорной зоной «повышенной респектабельности» – Гонконгом, а также огромными возможностями по привлечению инвестиций, вполне комфортное для проживания и также имеющее свою оффшорную зону в Карибском море Королевство Нидерланды, Германия, традиционно много инвестирующая в Россию и в последние 5–7 лет не выдающая преступников по запросу российского бюро Интерпола. И так далее...

Можно было бы говорить о голословности подобного заявления, если бы не данные Федеральной службы государственной статистики, систематически оценивающей участие иностранного капитала в российской экономике.

**Число организаций в РФ с участием иностранного капитала
по странам-инвесторам**

Страна-инвестор	Добыча полезных ископаемых					Обрабатывающие производства				
	2011	2012	2013	2014	2015	2011	2012	2013	2014	2015
Кипр	180	267	258	239	253	839	864	868	802	778
Виргинские острова	25	48	49	44	43	209	181	185	180	153
Великобритания	13	17	13	9	15	173	154	152	147	141
Швейцария	17	19	18	10	10	121	114	277	118	113
Германия	11	16	16	17	16	467	439	427	441	415
Нидерланды	11	17	23	26	22	182	185	196	206	234
США	11	10	10	13	9	155	142	151	147	128
Китай	4	9	16	20	13	165	187	205	177	103

Таблица подготовлена по данным Росстата [7. С.108–109].

В результате деньги из российской финансовой системы неминуемо уходят в зарубежные юрисдикции и пополняют ресурсную базу финансово-кредитных систем иностранных государств, «под чьим флагом» выступают фирмы-инвесторы.

Решив данную проблему созданием подчиненных государству компаний, можно существенно усилить стимулирующую функцию государственного заказа именно для национальной экономики, одновременно выйдя из зоны моральных рисков при его размещении.

Таким образом, в условиях российских реалий конкурсная основа государственного заказа превратилась в механизм распределения бюджетных средств и инструмент сокрытия вывода их значительной части из реального сектора экономики через модель: «заказчик – компания-посредник (управляющая компания или компания-оператор) – подрядчик – субподрядчик».

Подобная модель используется еще с 1987 года, когда комсомольские активисты создавали центры научно-технического творчества молодежи, помогавшие директорам предприятий обналаживать имевшиеся на счетах деньги, минуя руководящие указания профильных ведомств и выскальзывая из установленных пределов объемов наличных средств.

Но даже в простейшей модели «заказчик – исполнитель» далеко не все гладко, особенно если речь идет о хотя бы частично наукоемком производстве. Поскольку возникает вопрос о выделении финансирования в соответствии с заключенным договором под будущие результаты, включается пресловутая схема «утром деньги – вечером стулья». А часто ли мы пользуемся этой схемой в своей жизни? Сколько раз Вы заходили в магазин и сразу отдавали деньги, чтобы после этого выбрать нужные продукты и не иметь возможности отказаться от покупки? Или, может быть, Вы сначала заключали договор на приобретение автомобиля по заданным Вами характеристикам, а уже потом

рассматривали и изучали предлагаемую Вам модель? Уверен, многие приобрели билет на самолет и в последствии были крайне недовольны перелетом, а кто-то в принципе не получал приобретенной услуги и был вынужден маяться в суде, пытаясь вернуть хотя бы потраченные деньги.

Так в чем же логика тендера, по результатам которого заключается контракт, например, на поставку товара, отвечающего параметрам технического задания, но еще не имеющего конкретного образца? Возможно, в стимулировании развития экономики и достижении прогресса по конкретному направлению научно-технической или производственной деятельности или в выводе части бюджетных денег из-под государственного контроля и создании возможности их нецелевого использования. В результате – два вида совершенно различного распределения бюджетных средств, опосредуемого одним и тем же механизмом.

Механизмом, созданным людьми и реализуемым людьми. Людьми, имеющими сформированную систему ценностей и свои сиюминутные заботы. Людьми, постоянно взвешивающими на своих «внутренних весах» возможные варианты поведения в различных ситуациях, происходящих с ними ежедневно.

Именно поэтому невозможно создать идеальный механизм распределения денег и стимулирования национальной экономики. Именно поэтому, сталкиваясь с размещением государственного заказа, мы сталкиваемся, в первую очередь, с моральными рисками должностных лиц и владельцев аффилированных с ними структур, с ответственностью конкретных людей за взятые на себя обязательства и полученные авансом чужие деньги. Ведь это так сложно – включиться в тяжелую кропотливую работу, когда бюджетные деньги уже выделены, уже есть возможность получать зарплату или гранты, поддерживать функционирование подразделения и думать только о том, как отчитаться. Ведь форма конечного результата вполне неопределенная, несмотря на формальную четкость технического задания.

Фактически действующая в настоящее время в России система размещения государственного заказа и расходования бюджетных средств является плановой экономикой, встроенной в механизм рыночных отношений. Государство, размещая заказ на какую-либо продукцию, просто раздает имеющиеся ресурсы и поддерживает существование коллективов, способных или якобы способных ее производить, но не выступает рациональным покупателем, выбирающим лучший вариант из уже имеющегося множества.

В настоящее время государство посредством бюджетной системы просто раздает деньги на определенных условиях, собственно, так же, как это происходило при административно-командной системе хозяйствования, пытаясь обеспечивать возможность управления государством, а не стимулируя самостоятельное развитие хозяйствующих субъектов. И снова включается в работу формула: «Найти задачу под имеющиеся бюджетные средства, а не средства под задачу» [5. С. 31]. Да и невозможно полноценное стимулирова-

ние экономически активных субъектов без ответственности за получаемые из бюджета страны средства. Невозможно без ответственности за фактически чужие деньги.

Ранее, в период функционирования экономики СССР, происходило распределение ресурсов на производство определенной продукции, отвечающей государственным стандартам. Улучшение ее качественных показателей требовало дополнительных ресурсов, которые в планируемом периоде уже были распределены, а значит, недоступны. Результат – сохранение одних и тех же стандартов десятилетиями. А главное – отсутствие реальной ответственности за производимую конкретным предприятием продукцию у его руководства. Ведь предприятие не закроют и не признают неэффективным, поскольку все это требует изменения комплексных государственных планов и может разрушить всю цепочку отлаженных хозяйственных связей. То есть существовала формула «деньги и ресурсы будут вне зависимости от результата». Измениться может только конкретный руководитель. И именно это обстоятельство мотивировало последних к поддержанию невысокого, но вполне приемлемого качества производства. Все остальные достижения – исключительно на энтузиазме.

В современной России распределение денег также происходит практически без учета конечного результата. Именно об этом свидетельствуют многочисленные уголовные дела, возбужденные по всей стране в отношении должностных лиц и получившие резонанс в средствах массовой информации. Деньги годами выделялись на строительство многочисленных объектов в рамках реализации конкретного проекта, а в результате – отсутствие качества и заданных параметров, а иногда и самих объектов, то есть нецелевое расходование бюджетных средств. Как будто об этом не было известно на первых этапах финансирования!.. А значит вновь – моральные риски и отсутствие ответственности.

Но, говоря о периоде «продвинутого» социализма в нашей стране или новой экономике, не хотелось бы забывать о соседях, считающих свои национальные экономики практически эталонными, особенно говоря о США, ставших отправной точкой для мирового кризиса, разразившегося в последние годы.

Можем ли мы говорить о его причинах, не рассматривая различные экономические процессы в совокупности? На мой взгляд – да. Ведь общепризнано, что все началось с деривативов – производных инструментов финансового рынка, связанных с реализацией его сторонами прав и исполнением обязательств, связанных с изменением цены базового актива. Фактически в данном случае мы вновь сталкиваемся с доброй, или не очень доброй, волей заинтересованных лиц. Не открою Америки, если скажу о возможности зарабатывать деньги на убытках, а если использовать еще и хеджирование убытков?..

Главное во всем этом процессе то, что субъекты финансового рынка и работающие в них люди отделены от тех, чьими средствами они управляют и на стоимость чьих активов влияют.

Похож ли этот процесс, концептуально, на размещение государственного заказа и его выполнение – да. Есть обладающий деньгами заказчик, желающий их увеличения, и есть посредник, которому не важен результат – он зарабатывает на процессе. Он получает прибыль, пока существует процесс. И это главное, если отказаться принимать в расчет моральные риски.

Крупным, условно называемым компаниям-операторам, абсолютно не важно, насколько качественно привлеченными субподрядчиками выполнен госконтракт, например, на строительство. Важно, чтобы возведенный объект не развалился в течение гарантийного срока и никто из его пользователей не пострадал. Их руководству и бенефициарам важен процесс постоянного получения заказов, с постоянно происходящей оплатой. Тем более что вопрос ответственности переложен на субподрядчиков – тех, кто непосредственно работал на объекте. В случае форс-мажора с них и спрос.

Резюмируя вышесказанное, хотелось бы отметить, что несущественно важно, какая экономика в стране. Вопрос эффективности хозяйствования существует как для плановой экономики, так и для рыночной, и всегда связан с понятием «ответственности» – с моральными рисками всех участвующих сторон. Особенно если это касается бюджетных средств и государственного управления. Ведь в этом случае, выступая заказчиком, мы берем на себя ответственность по нескольким позициям: выбор наиболее необходимого и перспективного направления для финансирования в контексте развития страны и удовлетворения ожиданий и потребностей граждан, своевременное выделение бюджетных средств для его подготовки и эффективной реализации, стимулирование реального сектора экономики через механизм предоставления государственного заказа.

Став во многих странах одним из эффективных инструментов борьбы с экономическими спадами, в современной России монопольное положение конкурсной системы размещения государственного заказа привело к расширению «теневого» финансового сектора, углублению кризисных явлений в экономике, а главное, – к «привыканию» должностных лиц и представителей бизнес-сообщества к отсутствию ответственности за государственные «чужие» деньги. Существующий в настоящее время механизм государственных конкурсов сформировал колоссальные моральные риски в экономике и требует существенной диверсификации, хотя бы в части его применения.

© Путимцев Д.Н., 2018

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 07.06.2017) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Электронная правовая справочная система «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>.
- [2] Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ (ред. от 07.06.2017) «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // Электронная правовая справочная система «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>.
- [3] Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // Электронная правовая справочная система «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>.
- [4] Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Электронная правовая справочная система «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>.
- [5] Барьеры развития механизма ГЧП в России / Совместное исследование НПФ «Экспертный институт», НП «Центр развития государственно-частного партнерства», Национального агентства финансовых исследований при поддержке сотрудников ГУ ВШЭ, Института экономики РАН и Финансового университета при Правительстве РФ. М.; НПФ «Экспертный институт», 2010.
- [6] Короли госзаказа – 2016: рейтинг Forbes // Российская версия финансово-экономического издания “Forbes”. URL: <http://www.forbes.ru/rating-photogallery/313039-koroli-goszakaza-2016-reiting-forbes?photo=5>.
- [7] Промышленное производство в России. 2016: Статистический сборник / Росстат. М., 2016.

REFERENCES

- [1] Federal'nyj zakon ot 05.04.2013 № 44-FZ (red. ot 07.06.2017) «O kontraktnoj sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlja obespechenija gosudarstvennyh i municipal'nyh nuzhd» // Elektronnojaja pravovaja spravocnaja sistema «Konsul'tantPljus». URL: <http://www.consultant.ru>.
- [2] Federal'nyj zakon ot 18.07.2011 № 223-FZ (red. ot 07.06.2017) «O zakupkah tovarov, rabot, uslug ot del'nymi vidami juridicheskich lic» // Elektronnojaja pravovaja spravocnaja sistema «Konsul'tantPljus». URL: <http://www.consultant.ru>.
- [3] Bjudzhetnyj kodeks RF ot 31.07.1998 № 145-FZ (red. ot 28.03.2017) // Elektronnojaja pravovaja spravocnaja sistema «Konsul'tantPljus». URL: <http://www.consultant.ru>.
- [4] Rasporjazhenie Pravitel'stva RF ot 17.11.2008 № 1662-r «O koncepcii dolgosrochnogo social'no-jekonomicheskogo razvitija Rossijsko Federacii na period do 2020 goda» // Elektronnojaja pravovaja spravocnaja sistema «Konsul'tantPljus». URL: <http://www.consultant.ru>.
- [5] Bar'ery razvitija mehanizma GChP v Rossii / Sovmestnoe issledovanie NPF «Ekspertnyj institut», NP «Centr razvitija gosudarstvenno-chastnogo partnerstva», Nacional'nogo agentstva finansovyh issledovanij pri podderzhke sotrudnikov GU VShJe, Instituta jekonomiki RAN i Finansovogo universiteta pri Pravitel'stve RF. M.; NPF «Jekspertnyj institut», 2010.

- [6] Koroli goszakaza – 2016: rejting Forbes // Rossijskaja versija finansovo-jekonomicheskogo izdanija “Forbes”. URL: <http://www.forbes.ru/rating-photogallery/313039-koroli-goszakaza-2016-reiting-forbes?photo=5>.
- [7] Promyshlennoe proizvodstvo v Rossii. 2016: Statisticheskij sbornik / Rosstat. M., 2016.

MORAL HAZARDS OF PLACING BUDGETARY FUNDS WITH A COMPETITIVE BASIS

D.N. Putimtsev

Peoples’ Friendship University of Russia (RUDN University)
6 Miklukho-Maklaya St., Moscow, Russia, 117198

In the article the author considers the conceptual threat of monopoly a competitive basis for the placement of the state order in Russia. Appearance as a result of application of the tender system, the moral hazard in the allocation of public funds to provide a high corruption capacity the implementation of government projects. Often, the company claims to budget money, just about knowing where and how to get the desired result, due to the involvement of the leadership or the future subcontractor of a public authority in the process of placing an order.

In this regard, in order of creation liability when the profit from the possibility of order “strangers” means, the author focuses on the necessity to reform the existing system of public procurement. At the same time, there are occurring unstructured latent processes of personalization of responsibility for the realization of several projects of strategic planning level and the need of institutionalization of the so-called operators of large national projects.

Deciding this issue by creating state-dominated companies, the author think fit it’s possible to significantly enhance the incentive function of the state order for the national economy, at the same time, going out of moral hazard area during its placement.

Key words: competitive system, government procurement, moral hazards, responsibility for the disposal of other people’s money, purchase from a single source

Об авторе:

Путимцев Денис Николаевич – старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук РУДН (e-mail: d.finance.unvrs@gmail.com, putimtsev_dn@rudn.university).

About the author:

Putimtsev Denis Nikolaevich – Senior Lecturer of the Department of Public Administration of the Faculty of Humanities and Social Sciences, RUDN University (e-mail: d.finance.unvrs@gmail.com, putimtsev_dn@rudn.university).