

УДК 330.322.14

ОЦЕНКА РИСКОВ РЕАЛИЗАЦИИ БЮДЖЕТНЫХ ПРОЕКТОВ ПРИ СТРОИТЕЛЬСТВЕ НОВЫХ ОБЪЕКТОВ, ПРЕДНАЗНАЧЕННЫХ ДЛЯ УГОЛОВНО-ИСПРАВИТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Н.В. Зубкова, к.э.н., доцент

Е.Г. Пипко, д.э.н., профессор

Л.Л. Чумаков, к.э.н., доцент

Тольяттинский государственный университет, Тольятти, Российская Федерация

Зубкова Н.В., Пипко О.Г., Чумаков Л.Л. Оцінка ризиків реалізації бюджетних проектів при будівництві нових об'єктів, призначених для кримінально-виправної системи.

У статті проведено дослідження з необхідності будівництва нових слідчих ізоляторів; представлені етапи перекладу слідчих ізоляторів за межі міських територій; розглянуті ризики реалізації бюджетного проекту перекладу слідчих ізоляторів; проведено ранжування розглянутих ризиків. Використано матеріали науково-дослідної роботи «Аналіз економічної обґрунтованості, дослідження проблем, оцінка ризиків і перспектив перекладу слідчих ізоляторів УІС Росії з історичних центрів великих міст Росії за межі міських територій за рахунок коштів від реалізації земельних ділянок на яких вони розміщувалися», виконаної в рамках договору від 30.05.2012 № 30/дб між ФГБОУ ВПО «Тольяттинський державний університет» та Рахунковою палатою РФ.

Ключові слова: розвиток кримінально-виконавчої системи; слідчий ізолятор; будівництво нових об'єктів; бюджетний проект; ризики; ранжування ризиків; оцінка ризиків

Зубкова Н.В., Пипко Е.Г., Чумаков Л.Л. Оценка рисков реализации бюджетных проектов при строительстве новых объектов, предназначенных для уголовно-исправительных учреждений.

В статье проведены исследования по необходимости строительства новых следственных изоляторов; представлены этапы перевода следственных изоляторов за пределы городских территорий; рассмотрены риски реализации бюджетного проекта перевода следственных изоляторов; проведено ранжирование рассмотренных рисков. Используются материалы научно-исследовательской работы «Анализ экономической обоснованности, исследование проблем, оценка рисков и перспектив перевода следственных изоляторов УИС России из исторических центров крупных городов России за пределы городских территорий за счет средств от реализации земельных участков на которых они размещались», выполненной в рамках договора от 30.05.2012 №30/дб между ФГБОУ ВПО «Тольяттинский государственный университет» и Счетной палатой РФ.

Ключевые слова: развитие уголовно-исполнительной системы; следственный изолятор; строительство новых объектов; бюджетный проект; риски; ранжирование рисков; оценка рисков

Zubkova N.V., Pipko E.G., Chumakov L.L. Risk assessment of budget implementation project for construction of new facilities to be used for penal system.

The necessity of building new detention centers; translation stages are detention centers outside urban areas; consider the risks of the project budget transfer remand; ranging of the considered risk. Used materials research "Analysis of economic feasibility, studies following issues, risk assessment and prospects translation remand the Russian penal system of the historic centers of cities in Russia outside of urban areas with funds from the sale of land on which they were placed," made in Under the agreement of 30.05.2012 № 30/db between TSU and the Accounts Chamber of the Russian Federation.

Keywords: development of penal system; detention center; construction of new facilities; budget Project; the risks; ranking of risks; risk evaluation

Согласно Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Международные договоры являются одним из важнейших средств развития международного сотрудничества, способствуют расширению международных связей с участием государственных и негосударственных организаций и относятся к числу важнейших средств развития международного сотрудничества.

Анализ последних исследований и публикаций

В рамках расширения международных связей, было подписано распоряжение Правительства Российской Федерации от 07.07.2006 №839 «О Концепции федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исправительной системы (2007-2016 годы)». Основными факторами, определяющими развитие уголовно-исполнительной системы в России, являются международные правовые акты в области прав человека, борьбы с преступностью и обращения с правонарушителями. К указанным актам относятся Европейские пенитенциарные правила, принятые в январе 2006 г. Комитетом министров Совета Европы [1] и Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 04.11.1950, принятая Советом Европы в Риме [2]. Согласно этим актам, подследственные должны содержаться в разных заведениях или в различных частях одного и того же заведения, с учетом их пола, возраста, предшествующей судимости, юридических причин задержания и предписанного обращения с ними. Все помещения, которыми пользуются подследственные, особенно все спальные помещения, должны отвечать всем санитарным требованиям, причем следует обращать внимание на климатические условия, особенно на кубатуру этих помещений, минимальную их площадь 7 м², освещение, отопление и вентиляцию. Уклонение от исполнения принятых обязательств может негативно отразиться на социально-экономических и политических преобразованиях в Российской Федерации, а также серьезно подорвать ее международный авторитет.

Формирование цели исследования

Выполнение распоряжения Правительства РФ от 07.06.2006 №839 «О Концепции федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)» повлечет за собой обязательный перенос следственных изоляторов из центральных районов крупных городов за пределы городских территорий. Это вызвано тем, что выполнение ряда подписанных международных договоров, соглашений и конвенций, касающихся обеспечения прав и законных интересов подсудимых, диктует необходимость неуклонного внедрения международных стандартов обращения с подсудимых в практику исполнения наказаний. Однако настоящее состояние следственных изоляторов не позволяет выполнить условия этих договоров из-за технического состояния зданий, отведенных под следственные изоляторы, а их реконструкция потребует колоссальных финансовых затрат и решения возникающих в этой сфере проблем, связанных с размещением подсудимых на время реконструкции и перестройки.

Изложение основного материала

Анализ мест расположения следственных изоляторов в крупных городах, показал, что почти все они располагаются в окружении жилых домов, школьных и дошкольных учреждений, а также предприятий сферы услуг и торговли, это, несомненно, наносит психологический, моральный и материальный вред районам, в которых они располагаются. Так как осознание того, что недалеко от места жительства находится учреждение с потенциальными преступниками, негативно сказывается на жизненном укладе населения, и простое проведение реконструкции и доведения следственных изоляторов (СИЗО) до Европейских норм не позволит решить этой проблемы. Поэтому необходимо рассмотреть ситуацию построения новых следственных изоляторов с учетом рекомендованных нормативов за чертой городских территорий.

Помимо перечисленных юридических, психологических и моральных факторов, расположение СИЗО в центре городов, есть и такой фактор, как коммерческая непривлекательность района. Это связано с тем, что близость СИЗО к жилым кварталам снижает рыночную стоимость квартир и земли, аренды жилых и нежилых помещений, т.е. данные районы являются не привлекательными для осуществления какого-либо вида сделок с недвижимостью.

Еще одной причиной для перевода следственных изоляторов за пределы городских территорий является, сложившийся в последние годы, дефицит свободных площадей, обеспеченных коммуникациями под жилищное и коммерческое строительство, т.е. отсутствие возможности возведения новых жилых многоквартирных домов, торгово-развлекательных центров и других видов построек.

Однако, перевод следственных изоляторов за пределы городских территорий может сопровож-

даться определенным рядом трудностей и проблем:

- длительный срок выполнения перевода следственных изоляторов за пределы городских территорий;
- двойные расходы бюджетных денежных средств, связанных с содержанием еще действующих следственных изоляторов и строительство новых;
- единовременное использование максимального количества транспортных средств, необходимых для централизованного перевода подсудимых;
- сложность обеспечения необходимого количества сопровождающих лиц и лиц, обеспечивающих охрану подсудимых в процессе централизованного перевода;
- обеспечение безопасности, как обычных жителей, так и подсудимых в процессе конвоирования последних в новый следственный изолятор за пределы городских территорий.

Кроме того, перевод следственных изоляторов за пределы городских территорий должен осуществляться в соответствии с уголовно-исполнительным законодательством, Правилом внутреннего распорядка исправительных учреждений, Трудовым кодексом, законными и подзаконными актами, нормами и нормативами, федеральными законами, приказами и другими документами, регулирующими данный процесс. А для перевода следственных изоляторов за пределы городских территорий необходимо выполнить определенное количество обязательных действий и работ, которые представлены в виде следующих этапов:

- 1) выделить землю за пределами городских территорий под строительство новых следственных изоляторов;
- 2) спроектировать комплекс зданий нового следственного изолятора в соответствие с европейскими нормами;
- 3) получить разрешение на строительство новых следственных изоляторов;
- 4) построить новые следственные изоляторы на выделенных землях за пределами городских территорий;
- 5) закупить, установить и осуществить монтаж оборудования, мебели и других предметов, необходимых для нормального функционирования новых следственных изоляторов;
- 6) принять и сдать объект, т.е. следственного изолятора в эксплуатацию;
- 7) подобрать и обучить персонал;
- 8) перевести подсудимых в новый следственный изолятор, обеспечив им соответствующую охрану и конвоирование, а так же осуществив прием подсудимых, документов, личных дел и т.д. на новом месте пребывания;
- 9) закрыть старые следственные изоляторы;
- 10) принять решения о дальнейшем использовании объекта, считавшегося следственным изолятором.

Выполнение перечисленных этапов может сопровождаться определенными рисками, особенно связанными с реализацией бюджетных проек-

ных, это связано со сложностью проведения расчетов по таким параметрам, как «финансовая отдача проекта», «срок окупаемости проекта», «дисконтированный доход» и другие, по причине того, что эти показатели просто отсутствуют в случае реализации бюджетного проекта. По этой причине в большинстве, даже высококачественных проектов, обращающихся на федеральном уровне, численные оценки рисков или отсутствуют вообще, или наличествуют формально (без расчетных обоснований и минимальной содержательной интерпретации). Это обстоятельство не позволяет давать объективных оценок, которые в условиях повышенных рисков, далеко не полно отражают показатели эффективности проектов [3].

Не смотря на это риски, которые могут возникнуть при переводе следственных изоляторов за пределы городских территорий можно условно разделить на три вида: проектные, технические и бизнес-риски.

Произведем ранжирование рисков, которые будут сопутствовать проекту переводы следственных изоляторов за пределы городских территорий. Результаты ранжирования представим в таблице 1. Вероятность наступления того или иного риска, а также опасность его для проекта в целом оценивается на основании анализа появления подобных рисков в проектах, связанных с бюджетным финансированием.

Таблица 1. Риски проекта и их ранжирование [4]

Виды рисков	Вероятность риска, %	Опасность ситуации для проекта, баллов (1-5)	Важность ситуации, V_j (2) * (3)	Коэффициент относительной важности группы рисков, k_j (0,5 – 1)	Итоговый рейтинг фактора, R , $R=V_j \times k_j$
Проектные риски					
Ошибки в бюджете проекта	15	4	0,6	0,8	0,48
Изменения требований, предъявляемых к проекту	10	3	0,3		0,24
Изменение в графике проведения работ	25	2	0,5		0,4
Изменения в законодательстве	10	4	0,4		0,32
Технические риски					
Нарушение сроков выполнения работ	25	2	0,5	0,65	0,33
Нарушение требований норм технологии строительства	10	3	0,3		0,2
Нарушение качества выполняемых работ	10	3	0,3	0,65	0,2
Нарушение сроков поставки средств и материалов	8	2	0,16		0,1
Нарушения в сфере документооборота и информационного обеспечения проекта	8	2	0,16		0,1
Нарушения в сфере технической эксплуатации машин и оборудования	8	1	0,08		0,05
Срыв графиков перевозки подследственных	6	3	0,18		0,12
Нарушения комплектации штатов персонала СИЗО	4	3	0,12		0,08
ЧП при транспортировке подследственных	3	5	0,15		0,10
Бизнес-риски					
Переоценка инвестиционной привлекательности объектов недвижимости	30	4	1,2	0,9	1,08
Реализация земель по ценам ниже среднерыночных	5	3	0,15		0,14
Невозможность реализации земель и возмещения средств в бюджет	2	5	0,1		0,09
Невыполнение нормативов по критериям эффективности проекта	10	5	0,5		0,45

Для оценки рисков ситуаций использовался экспертный метод. Суть которого, состоит в том, что все факторы разбиваются на группы важности (степень важности оценивается на момент начала финансирования проекта), и каждой группе присваивается свой коэффициент относительной важности (от 0,5 до 1), который характеризует ценность данной группы факторов с точки зрения

осуществления вложений бюджетных средств. Чем значимее данный фактор при оценке проекта, тем ближе величина коэффициента к 1, и наоборот. Каждый фактор получает комплекс оценок, из которого для каждой отдельной группы выбирается своя.

Кроме того, ранжирование рисков по группам необходимо проводить с учетом региональных

коэффициентов, которые отражают особенности и различные факторы, присущие каждому региону в отдельности. Такое ранжирование необходимо для того, чтобы максимально точно определить степень риска того или иного фактора. Дело в том, что если не учитывать региональный аспект, ранжирование факторов риска будет иметь достаточно усредненный характер и не позволит должным образом отразить истинное положение вещей в отдельно взятом регионе. Ранжирование рисков по группам с учетом региональных коэффициентов по крупным регионам приведено в таблице 2. [4]

Рассчитанные уровни рисков с учетом региональных коэффициентов отражают рейтинг фактора риска реализации бюджетного проекта по переводу следственных изоляторов за пределы городских территорий, применительно к каждому отдельному региону. В соответствии с проведенным ранжированием рисков, требуется обратить внимание на уровни рисков проектов с учетом региона размещения, ранг которых превышает 0,3, так как наступление этих рисков может иметь наиболее серьезные последствия для всего проекта в целом.

Таблица 2. Ранжирование рисков с учетом региональных коэффициентов

Виды рисков	Итоговый рейтинг фактора	Уровни рисков регионов / Уровни рисков проектов с учетом региона размещения							
		Москва и область		Санкт-Петербург и область		Самара и область		Екатеринбург и область	
Проектные риски									
Ошибки в бюджетировании проекта	0,48	10%	0,29	10%	0,29	25%	0,365	20%	0,34
Изменения требований, предъявляемых к проекту	0,24	12%	0,18	10%	0,17	10%	0,17	20%	0,22
Изменение в графике проведения работ	0,4	10%	0,25	10%	0,25	10%	0,25	10%	0,25
Изменения в законодательстве	0,32	25%	0,285	25%	0,285	25%	0,285	25%	0,285
			0,25		0,25		0,27		0,27
Технические риски									
Нарушение сроков выполнения работ	0,325	10%	0,21	10%	0,21	10%	0,21	10%	0,21
Нарушение требований норм технологии строительства	0,195	5%	0,12	5%	0,12	5%	0,12	5%	0,12
Нарушение качества выполняемых работ	0,195	10%	0,15	10%	0,15	10%	0,15	10%	0,15
Нарушение сроков поставки средств и материалов	0,104	15%	0,13	15%	0,13	20%	0,15	20%	0,15
Нарушения в сфере документооборота и информационного обеспечения проекта	0,104	10%	0,1	10%	0,1	10%	0,1	10%	0,1
Нарушения в сфере технической эксплуатации машин и оборудования	0,052	5%	0,05	5%	0,05	5%	0,05	5%	0,05
Срыв графиков перевозки подследственных	0,117	10%	0,11	10%	0,11	5%	0,08	5%	0,08
Нарушения комплектации штатов персонала СИЗО	0,078	5%	0,06	5%	0,06	5%	0,06	5%	0,06
ЧП при транспортировке подследственных	0,0975	5%	0,07	5%	0,07	5%	0,07	5%	0,07
Средний ранг риска			0,11		0,11		0,11		0,11
Бизнес-риски									
Переоценка инвестиционной привлекательности объектов недвижимости	1,08	15%	0,62	15%	0,62	30%	0,69	25%	0,67
Реализация земель по ценам ниже среднерыночных	0,135	10%	0,12	10%	0,12	15%	0,14	15%	0,14
Невозможность реализации земель и возмещения средств в бюджет	0,09	20%	0,15	25%	0,17	30%	0,2	30%	0,2
Невыполнение нормативов по критериям эффективности проекта	0,45	5%	0,25	5%	0,25	5%	0,25	5%	0,25
Средний ранг риска			0,285		0,29		0,32		0,315

Выводы и перспективы дальнейших исследований

Рассматривая картину ранжирования рисков в целом, анализируя только средние значения, можно сделать вывод о том, что данный бюджетный проект имеет риски ниже ранга 0,3, что является положительным моментом при его реализации. Исключением являются только регионы Самара и Екатеринбург в области бизнес-рисков, с рангом 0,32 и 0,315 соответственно, это может быть связано с тем, что данные регионы менее перспективны для реализации бизнес-инвестиций.

Однако, осуществляя более детальный анализ видов риска, делаем заключение, о том, что наибольший риск для реализации проекта во всех рассмотренных регионах может представлять переоценка инвестиционной привлекательности объектов недвижимости, с величиной риска более 0,6. Снизить влияние этого риска можно за счет

более детальной экспертизы проекта на начальном этапе и за счет постоянного мониторинга рынка недвижимости. Кроме того, необходимо принимать действия по контролю над рынком недвижимостью, с целью получения максимальной выгоды.

В некоторых регионах, таких как Самара и Екатеринбург существует и другой вид риска для реализации проекта, на который тоже стоит обратить внимание, это ошибки в бюджетировании проекта, с величиной риска 0,365 и 0,34, соответственно. Условиями для снижения этого риска можно считать внедрение усиленного контроля над процессом формирования плана инвестиций и бюджета проекта с обязательным привлечением экспертных организаций.

Таким образом, можно считать, что существующие риски являются управляемыми при условии привлечения экспертных организаций с достаточным уровнем компетенций.

Список литературы:

1. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава. Програма економічних реформ на 2010 – 2014 роки [Електронний ресурс]: Програма Президента України від 02.06.2010 // Офіційне Інтернет-представництво Президента України. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_2.pdf
2. Маркс К. Твори [Текст] / Маркс К., Енгельс Ф. – 2-ге вид. – К.: Держ. вид-во політ. літ-ри УРСР, 1963. – Т.13. – 320с.
3. Рівновага Неша [Електронний ресурс]: Матеріали вікіпедії// Вікіпедія-вільна енциклопедія – Режим доступу: http://ru.wikipedia.org/wiki/Рівновага_Неша
4. Чумаков Л.Л. Отчет о научно-исследовательской работе на тему «Анализ экономической обоснованности, исследование проблем, оценка рисков и перспектив перевода следственных изоляторов УИС России из исторических центров крупных городов России за пределы городских территорий за счет средств от реализации земельных участков на которых они размещались». – Тольятти, 2012 – с. 71.

Надано до редакції 22.09.2013

Зубкова Наталія Вікторівна / Natalia V. Zubkova
asha666@yandex.ru

Пипко Олена Григорівна / Elena G. Pipko
pipko.08@mail.ru

Чумаков Леонід Леонідович / Leonid L. Chumakov
nazxul@mail.ru

Посилання на статтю / Reference a Journal Article:

Оценка рисков реализации бюджетных проектов при строительстве новых объектов, предназначенных для уголовно-исправительных учреждений [Електронний ресурс] / Н.В. Зубкова, Е.Г. Пипко, Л.Л. Чумаков // Економіка: реалії часу. Науковий журнал. – 2013. – № 4 (9). – С. 101-105. – Режим доступу до журн.: <http://www.economics.opu.ua/files/archive/2013/n4.html>