ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИНСТИТУТ
МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ (УНИВЕРСИТЕТ)
МИНИСТЕРСТВА ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

На правах рукописи

СТРОГАНОВА Евгения Владимировна

РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ ЗАКУПОК НА ОСНОВЕ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА

08.00.05 — Экономика и управление народным хозяйством (менеджмент)

Диссертация
на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Научный руководитель:
к.э.н. Сергеева Светлана Александровна

Москва 2021

Содержание

ВВЕДЕНИЕ 3

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРИМЕНЕНИЯ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА К УПРАВЛЕНИЮ В РОССИЙСКОЙ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ 11

1.1. Риск-ориентированный подход: сущность и предпосылки к использованию в государственной системе закупок 11

1.2. Методологические особенности классификации и оценки рисков в сфере государственных и муниципальных закупок 29

1.3. Управление рисками и стратегии потенциального реагирования на риски в государственной системе закупок 47

ГЛАВА 2. МЕТОДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРИМЕНЕНИЯ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА К УПРАВЛЕНИЮ В СФЕРЕ ЗАКУПОК 66

2.1. Стратегические основы реагирования на риски в сфере закупок 66

2.2. Трансформация механизма ценообразования в сфере закупок 83

2.3. Матричный подход к управлению процессом нормирования в сфере закупок 99

ГЛАВА 3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКУПОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНСТРУМЕНТАМИ РИСК-МЕНЕДЖМЕНТА 118

3.1. Повышение эффективности закупочной деятельности на основе компетентностного подхода в образовании 118

3.2. Перспективы использования новых информационно- технологических решений для совершенствования управления в государственной системе закупок 136

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 155

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ И ИСТОЧНИКОВ 158

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования.

В условиях современной экономической, геополитической и эпидемиологической напряженности и неопределенности особое значение приобретают вопросы национальной безопасности государства и общества. Обеспечение государственных нужд в части реализации государственных целевых программ и национальных проектов, в сферах безопасности и обороны, образования и медицины, предполагает значительные бюджетные расходы. Защищенность экономических интересов населения и государства обеспечивается методами государственного финансового контроля и экономического стимулирования. Обеспечение бесперебойности цепочек поставок товаров, выполнения работ и оказания услуг на всех уровнях во многом зависит от государственного сектора экономики. Контроль за бюджетными расходами требует значительных временных и финансовых ресурсов. В связи с этим необходимо обеспечивать концентрацию ограниченных бюджетных ресурсов в зонах максимального риска и одновременно снижение административной нагрузки в зонах пониженного риска возможных нарушений.

Необходимость развития устойчивой государственной системы закупок вызвана повышением спроса правительств и потребителей на товары и услуги, которые одновременно обеспечивали бы эффективное использование денежных средств и соответствие основополагающим экологическим, социальным и санитарным стандартам. Данный аспект поддерживается Европейской Экономической Комиссией ООН (Центр по упрощению процедур торговли и электронным деловым операциям) в части реализации устойчивых закупок. Европейская комиссия отмечает, что всего лишь 1%-ное повышение эффективности процессов государственных закупок может привести к экономии около 20 млрд. евро в год [164]. Учитывая современную

ситуацию большой поддержки государством бизнеса и населения в пандемийный период аспекты развития государственной системы закупок и снижения рисков в ее функционировании является объективно необходимыми.

Управление национальной контрактной системой требует мониторинга и контроля больших массивов информации о порядке проведения торгов, заключении и исполнении контрактов по большому количеству параметров. К сожалению, государственная система закупок в России не является достаточно эффективной, что подтверждается наличием значительного количества нарушений (в 2019 году Счетная палата РФ выявила более 110 тысяч нарушений в сфере закупок, что на 8,8% превысило показатели за предыдущий год, и за три года объем выявленных нарушений вырос практически 6 раз и составил 236,6 млрд. рублей [159]) и сопровождается пристальным общественным вниманием, а также множеством рисков разного происхождения и влияния, которые требуют учета и нивелирования. Данные обстоятельства обусловили выбор темы, цели и задач, объекта и предмета исследования, определи его структуру.

В этой связи тема развития государственной системы закупок на основе риск-ориентированного подхода является объективно актуальной и имеющей существенное значение для экономики страны.

Степень разработанности темы. Проблемам учета рисковых событий в предпринимательской деятельности, формированию систем управления рисками и подходам к риск-менеджменту посвящено большое количество научных трудов, как отечественных, так и зарубежных исследователей. Динамичное развитие экономических процессов, как в государственном секторе экономики, так и в структуре коммерческих предприятий, обуславливает необходимость более детального изучения, в том числе с учетом специфики сферы закупок, данного предмета исследования.

Исследованию системы государственных закупок, вопросам повышения эффективности российской сферы закупок, анализу зарубежного опыта проведения закупок, изучения современных аспектов риск-менеджмента, в том числе вопросов идентификации, классификации, разработки методов и способов оценки и минимизации рисков посвящены научные работы Д.И. Батуевой, В.А. Власова, И.П. Гладилиной, Г.В. Дегтева, Н.Н. Ефремовой, В.А. Кныш, И.В. Кузнецова, А.Н. Литвиненко, В.В. Мельникова, Н.В. Мячина, Н.В. Нестеровича, В.И. Смирновой, И.И. Смотрицкой, Ф.А. Тасалова, Ю.А. Тихомирова, В.А. Федоровича, Я.И. Фельдмана, Л.И.Якобсона и др.

Важность идентификации рисков в системе государственных закупок и их оценки на ранних стадиях планирования отмечается в работах А. Патруччо, Д. Луззини, С. Рончи, А.О. Диты, М. Рохмана, Л. Нуркальо, Н. Чаррон, Л. Дальстрем, М. Фазекас, В. Дапуэнте, Н. Суонен, Т. Тамми, Дж. Саастамойнен, Дж. Песью, Л. Окконен, Э. Браччи, М. Таллаки, Дж. Гоббо, Л. Папи и др.

Изучению частных вопросов управления рисками в сфере закупок, в том числе в части применения риск-ориентированного подхода, посвящены работы Р.К. Арыкбаева, О.С. Белокрыловой, Я.Р. Гильдеевой, Е.Ф. Гуцелюк, А.В. Полковникова, В.И. Цыбульской.

Проведенный анализ результатов опубликованных научных исследований позволяет утверждать, что отдельные вопросы, связанные с функционированием сферы закупок, такие как планирование и нормирование закупок, риски в сфере закупок и управление ими, стратегии реагирования на риски, остаются недостаточно изученными в государственной системе управления закупками, при этом существующие инструменты и механизмы риск-менеджмента ограниченно применимы и недостаточно эффективны, поэтому требуют адаптации и совершенствования с учетом специфики национальной сферы государственных закупок.

Цель и задачи исследования. Целью данной диссертационной работы является комплексное исследование возможности применения риск-ориентированного подхода в государственной системе управления закупками в парадигме развития российской контрактной системы, повышения эффективности использования бюджетных средств на всех уровнях и совершенствования управленческого инструментария в сфере закупок.

В соответствие с указанной целью в диссертационной работе были поставлены и решены следующие задачи:

– обоснована возможность применения риск-ориентированного подхода в государственной системе управления в целях повышения эффективности закупочной деятельности;

– определены состав и специфика рисков в контрактной системе Российской Федерации;

– проанализированы существующие методологические подходы к управлению рисками государственных и муниципальных заказчиков;

– выделены и исследованы особенности применения различных стратегий реагирования на риски в сфере закупок;

– определены уязвимые места в механизме ценообразования в сфере закупок и предложены меры по устранению выявленных недостатков;

– разработаны инструменты по управлению процессом нормирования для повышения качества управленческих решений в государственной системе закупок;

– определены перспективы и возможности повышения эффективности государственной системы управления закупками на основе реализации компетентностного подхода;

– выявлены направления совершенствования государственной системы закупок при внедрении цифровых технологий и инструментов управления рисками.

Объектом исследования выступает система органов и институтов публичного управления в сфере закупочной деятельности для

государственных и муниципальных нужд, включая характеристики объемов и структуры закупок.

Предметом исследования являются управленческие отношения, складывающиеся между участниками закупок, в процессе управления рисками и формирования устойчивой государственной системы.

Теоретической базой исследования составили фундаментальные концепции и положения отечественных и зарубежных ученых в области менеджмента, государственного управления, риск-менеджмента, планирования и прогнозирования, а также труды российских и зарубежных авторов, посвященные аспектам функционирования государственной системы закупок, вопросам и проблемам ее организации.

Методологическую базу исследования составили общенаучные методы (индукции, дедукции, синтеза, анализа) и частные научные методы: а) методы структурного анализа при классификации рисков в сфере закупок; б) методы сравнительного, статистического и структурно-логического анализа; в) методы структурно-логического и функционального анализа при характеристике стратегий реагирования на риски в сфере закупок; г) методы стратегического анализа (SWOT-анализ), метод Парето, методы последовательных уступок и мультипликативной свертки при разработке методики нармирования в процессе закупок.

Информационная база исследования представлена аналитическими и статистическими материалами Министерства экономического развития Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, ФАС, Росстата, ретроспективной информацией, оценками экспертов и результатами национального рейтинга прозрачности закупок. Исследование опирается на действующие нормативно-правовые акты, регламентирующие государственные закупки.

Научная новизна исследования заключается в развитии методологических и практических аспектов управления в государственной системе закупок на основе включения инструментария риск-

ориентированного подхода для повышения ее устойчивости и эффективности.

К числу наиболее существенных результатов, полученных лично автором диссертации и обладающих научной новизной, могут быть отнесены следующие:

1. Дополнена классификация рисков в сфере государственных закупок за счет расширения классификационного признака «по субъекту» и включения новых классификационных признаков «по стадии процесса закупки в рамках контрактной системы» и «по идентификатору риска», что позволило позволяет оценить влияние указанных рисков на эффективность осуществления закупок.

2. Обосновано применение риск-ориентированного подхода для процессов управления, мониторинга и контроля в государственной системе закупок, что позволяет сформировать потенциал устойчивости системы и потенциальные стратегии реагирования на риски в сфере закупок.

3. Предложена методика оценки рисков в государственной системе управления закупками, позволяющая реализовать переход от качественных оценок рисков к количественным и провести оценку частных рисков и совокупного риска закупки в целом и для каждого субъекта в частности.

4. Определен инструментарий управления рисками в сфере закупок с использованием коэффициента «Риск / Издержки», позволяющего обосновать выбор стратегии реагирования на риски.

5. Предложена модель управления процессом нормирования в государственной системе закупок, позволяющая в рамках реализации стадии планирования закупок на основе сценарного, прогнозного и матричного подходов, через структуризацию отбора и сравнение по параметрам закупок повысить бюджетную эффективность в части выделяемых на государственные закупки денежных средств

6. Сформированы научно-практические рекомендации по применению компетентностного подхода в подготовке кадрового состава и

внедрению технических и интеллектуальных решений, обеспечивающих повышение эффективности государственной системы управления закупками и защиту от рисков.

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в получении самостоятельных научных результатов, которые обобщают, конкретизируют и дополняют положения риск-менеджмента в части разработки методических подходов к применению риск-ориентированного подхода в системе управления государственными закупками, в качестве неотъемлемого элемента экономической деятельности, характерного и для заказчика, и для исполнителя, и для потребителя; разработки организационно-экономических механизмов управления рисками в сфере государственных закупок.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в применении разработанных методик в закупочной деятельности заказчиков при проведении государственных и муниципальных закупок в целях снижения рисков, в контролирующих органах при организации мониторинга, аудита и контроля закупочной деятельности, повышении эффективности данного направления и снижения издержек, а также управления закупками в государственных корпорациях. Отдельные положения могут быть использованы для совершенствования законодательной базы, уточнения и конкретизации ее отдельных положений. Результаты исследования могут быть использованы в научно-исследовательской деятельности при изучении рисков в процессах планирования и реализации государственных закупок, в практической деятельности для организации процессов перепроектирования организационных структур для целей учета рисков в закупочной деятельности, в учебном процессе при разработке курсов по риск-менеджменту и государственному управлению.

Апробация и публикация результатов исследования. Основные положения и результаты исследования докладывались и обсуждались на научно-практических конференциях (Московский городской университет

управления Правительства Москвы, 2019-2021 гг.; Topical Problems of Green Architecture, Civil and Environmental Engineering - TPACEE 2021).

Основные положения, изложенные в диссертации, опубликованы в 5 работах, в т.ч. в 1 монографии, 3 статьях в ведущих рецензируемых изданиях, рекомендованных ВАК, 1 статье в журнале, индексированном в Scopus.

Гладилина И.П., Строганова Е.В. Совершенствование закупочной деятельности в условиях цифровой экономики на основе управления рисками: монография. – М.: КноРус, 2020. – 106 с.

Гладилина И.П., Сергеева С.А., Орлюк А.В., Строганова Е.В., Шайдуллина Г.М. Совершенствование управления закупочной деятельностью в условиях цифровизации на основе мониторинга закупок // Финансовые рынки и банки. – 2020. - № 3. - С. 128-132.

Гладилина И.П., Сергеева С.А., Кадыров Н.Н., Мельникова А.В., Строганова Е.В. Подготовка специалистов в сфере закупок к работе в условиях умной контрактной системы // Инновации и инвестиции. – 2020. - №6. – С. 96-99.

Гладилина И.П., Кадыров Н.Н., Строганова Е.В. Цифровая грамотность и цифровые компетенции как фактор профессионального успеха // Инновации и инвестиции. - 2019. - № 5. - С. 62-64.

Stroganova Y., Kadyrov N., Prokhorov A. Matrix approach to managing of rationing in the public procurement // E3S Web of Conferences, 2021, vol. 284, no. 07024, https://doi.org/10.1051/e3sconf/202128407024.

Структура исследования. Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и источников. Основной текст диссертационной работы изложен на 175 страницах, включает в себя 23 таблицы и 22 рисунка. Список использованных источников содержит 166 наименований.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРИМЕНЕНИЯ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА К УПРАВЛЕНИЮ В РОССИЙСКОЙ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ

1.1. Риск-ориентированный подход: сущность и предпосылки к использованию в государственной системе закупок

Государственная система закупок ориентирована на решение задач создания общественных благ [154], это важнейший инструмент управления [115], который играет решающую роль в реализации программ развития, поддержки деятельности бизнеса и решения социальных задач. Сегодня закупки занимают значительную долю в бюджетах стран, а сами правительства определяют механизмы перехода к устойчивым государственным закупкам, которые позволят более эффективно использовать денежные средства. В России отмечается одних из самых высоких показателей объемов государственных закупок по отношению к ВВП страны (рис. 1.1).

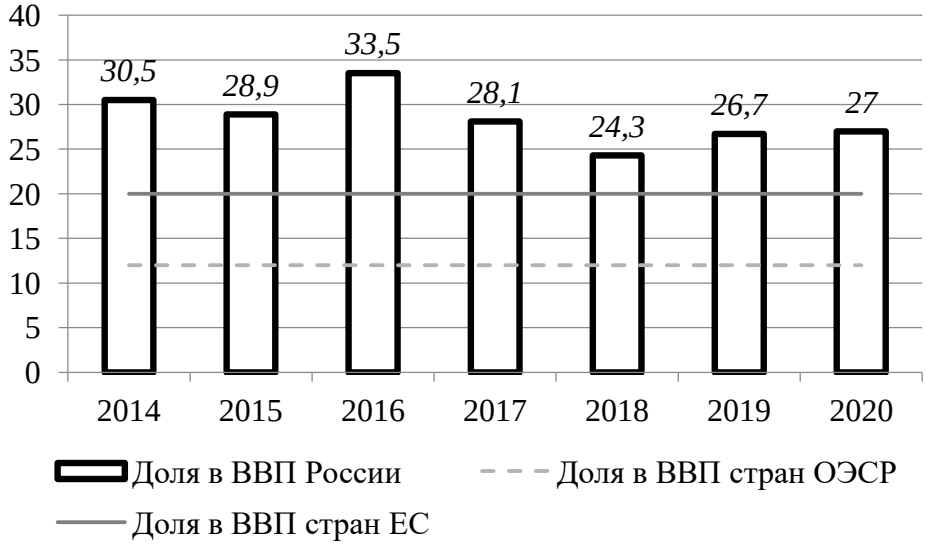


Рис. 1.1. Показатели государственных закупок, %.

Источник: составлено автором на основе данных [159, 160]

За последние 5 лет, с ростом ВВП также отмечается и рост объемов государственных закупок [160] (в 2020 г. ВВП в рыночных ценах составил 106,6 трлн. рублей, а объем государственных закупок 28,8 трлн. рублей), одновременно с этим повышается уровень конкурентности, но присутствует проблема достаточно большого количества несостоявшихся закупок (рис. 1.2).

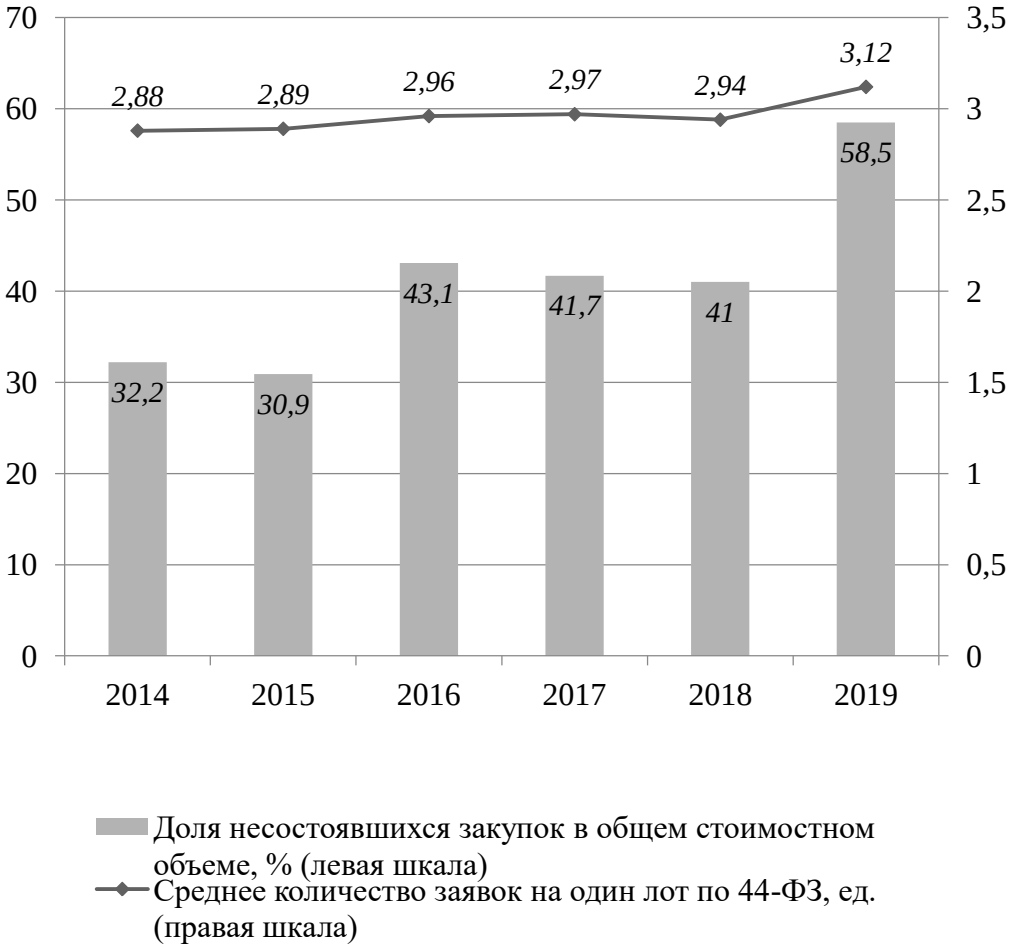


Рис. 1.2. Уровень конкуренции закупок в России.

Источник: составлено автором на основе данных [159]

Несмотря на рост объемов закупок и активную законодательную и практическую деятельность по недопущению антиконкурентных условий закупок и коррупции [25, 151] и повышению их прозрачности [156, 157], все еще достаточно велики риски, сопровождающие закупки и ведущие к множеству нарушений. И, соответственно, государственная система управления требует развития подходов, которые обеспечивали бы

повышение эффективности расходования бюджетных средств [116] и в целом устойчивости самой системы [145] в противодействии рискам заказчиков [78], поставщиков и потребителей.

В настоящее время основным законодательном актом в стране, который отвечает за регулировку взаимодействия в обеспечении муниципальных и государственных потребностей является Закон о контрактной системе №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. [3], который базируется на Конституции [1], Бюджетном кодексе РФ [2] и регулирует: порядок обоснования потребности в закупке; систему планирования государственных и муниципальных закупок; выбор подрядчиков для выполнения закупки; заключение контрактных обязательств; аудит и мониторинг работы системы государственных закупок; корректность выполнения контрактных обязательств; контроль за полным соответствием законодательству.

Государственные и муниципальные образования, на базе имеющихся компетенций в ситуациях, которые предусмотрены текущим законодательством, имеют право разрабатывать правовые акты, которые относятся к сфере закупок. Эти акты должны полностью соответствовать уже принятым законодательным нормам, относящимся к области закупок. Также на законодательном уровне прописаны положения о единой информационной системы, в которых говорится о порядке её работы, минимальным требованиям к лингвистическим и технологическим средствам для максимально эффективного функционирования данной системы. Данные положения вызывают сегодня пристальное внимание в части цифровизации экономики.

Муниципальные образования и субъекты страны имеют право разрабатывать свои информационные системы для лучшего функционирования государственной системы закупок.

Задачи по разработке и реализации правового и нормативного регулирования в области информационного обеспечения закупочной деятельности сегодня соотносятся с перспективами цифровизации закупок.

Закупочные планы для субъектов государства, в том числе и на муниципальном уровне, разрабатываются местными государственными образованиями в соответствии с требованиями вышестоящих структур. Требования к оформлению и размещения в единой системе устанавливаются Правительством России. В статье 21 рассматриваемого закона о закупках содержится список данных, которые обязательно необходимо включить в план, правовые обоснования плана государственной закупочной деятельности, порядок работы с планами для субъектов и муниципальных образования с учетом всех нормативных требований. Необходимость в проведении закупки указывается заказчиком на этапе создания закупочного плана и подразумевает определения уровня соответствия возможной закупки целям государственной закупочной системы на базе законодательства России и других нормативных и законодательных актов.

Для проведения государственных и муниципальных закупок большое значение имеют требования к необходимой продукции и затрат на ее получение. Правительств России отвечает за разработку общих тенденций в нормировании, а именно:

- единые требования к определенным товарам или услугам, или уровень возможных бюджетных затрат;
- единые требования к работе с правовыми актами в области нормирования государственных закупок [3].

Также на базе единых правил нормирования установлен порядок нормирования для закупок федерального уровня, в том числе:

- требования к работе с правовыми актами в области нормирования государственных закупок;
- требования к определённым товарам или услугам, или уровень возможных бюджетных затрат на федеральном уровне.

В статье 24 отмечается о возможности применения конкурентного способа выбора подрядчика для выполнения государственного контракта (рис. 1.3).

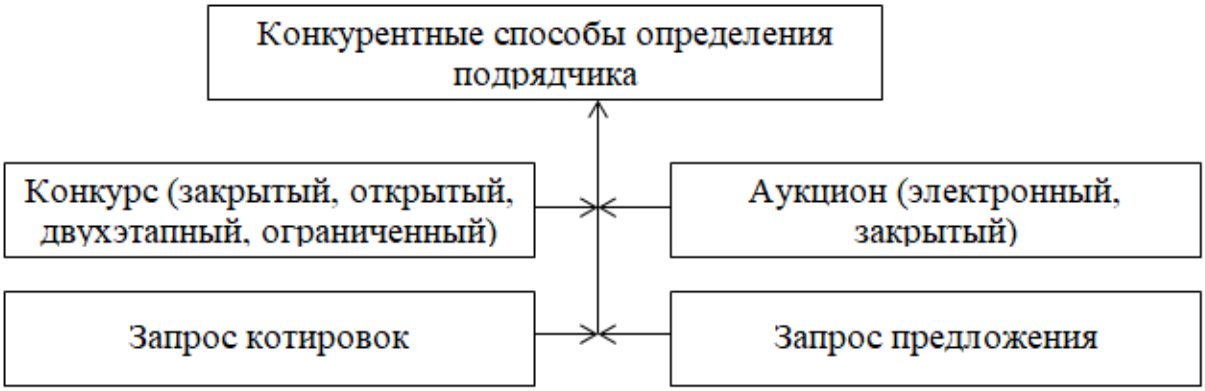


Рис. 1.3. Виды конкурентных способов проведения закупочной деятельности

Источник: составлено автором

В статье 31 содержится информация об общих требованиях к участникам закупочной деятельности. Согласно части 2 указанной статьи, Правительство России имеет право устанавливать для участников государственной закупочной деятельности при закупках, проводимых путём двухэтапных конкурсов, конкурсов с ограниченным участием, закрытых аукционов или конкурсов дополнительные требования и документы, которые должны предоставлять участники закупки [3].

В сфере регулирования взаимодействия, которое вызвано рядом преимуществ для определенного государственного образования во время проведения государственных закупок, Правительство России может:

- разрабатывать типовые контракты, которые подразумевают привлечение для выполнения контрактных обязательств соисполнителей и дополнительных подрядчиков, относящихся к области мелкого бизнеса, социально значимых некоммерческих образований;

- устанавливать систему преимуществ для организаций, занимающихся поддержкой инвалидов, исполнительной и уголовной системы по вопросам максимальной цены закупки в общем размере не более 15 процентов.

Во время выбора подрядчика проводится оценка заявок, финальных предложений возможных участников закупочной деятельности. Единые оценочные правила содержатся в статье 32 Закона о закупках. Тем не менее, в Постановлении №1085 содержится информация о правилах оценки заявок и финальных предложений возможных подрядчиков в выполнении государственного или муниципального заказа. В нём подробно изложены правила по оценки заявок по различным критериям, содержится информация о максимальном весе каждого оценочного критерия [3].

Закон детализирует процедуры заключения контракта, при этом регламентируются положения, подлежащие включению в контракт. В указанной области Правительство РФ наделено полномочиями:

- определять случаи подписание контрактных обязательств, которые подразумевают получение необходимых услуг и товаров с возможностью последующего ремонта, обслуживания и, в случае надобности, утилизацию и эксплуатацию полученной продукции или объекта (это называется контрактом жизненного цикла);
- устанавливать величину штрафных санкций в виде определённой суммы за некорректной выполнение подрядчиком контрактных обязательств, которые предусмотрены договором и размера пени, которая начисляется ежедневно в период просрочки взятых обязательств в размере от 0,5 до 10 процентов от полной стоимости закупки;
- определять случаи указания подрядчиком не фиксированной стоимости, а примерного значения стоимости контракта либо формулу формирования стоимости и максимальной цены закупки.

В постановлении Правительства России №1087 возможность заключения контрактов жизненного цикла предусматривается в случаях, когда необходимо:

- выполнение работ по строительству и проектированию сложных систем капитального назначения, а также инфраструктурных объектов метрополитена, наземного и внеуличного транспорта в городе;
- приобретение железнодорожных составов, транспорта для метрополитена, городских и внеуличных транспортных средств [3].

Отдельные статьи (с 99 по 104) посвящены организации контроля в сфере госзакупок. Субъектами контроля в закупочной деятельности становятся контрактные управляющие, заказчики, закупочные комиссии, контрактные службы, уполномоченные учреждения и органы, работники электронных площадок и специализированных компаний. Список контрольных органов, имеющих право проводить контрольные мероприятия в области государственных закупок, приводится в статье 99.

Также в законе уделено внимание общественному, ведомственному контролю и контролю закупочной деятельности со стороны заказчика.

В законодательных актах федерального уровня, которые относятся к области государственных закупок устанавливаются правовые особенности государственного регулирования взаимодействия, которое возникает вследствие закупочной деятельности.

В административном кодексе России устанавливается административная ответственность, в случае выявления нарушение при работе с области государственных закупок и охватывает такие области:

- нарушение, при определении максимальной стоимости закупки;
- нарушение требований при выборе способа проведения закупочной деятельности;
- нарушение общего порядка проведения закупочной деятельности;

- уклонение единственного подрядчика от заключения контракта для нужд обороны;
- нарушение порядка возврата денежных средств;
- нарушения при ведении контрактного реестра;
- нарушения при оплате выполненных контрактных обязательств;
- нарушения при составлении контрактных обязательств.

Статьей 19 Федерального закона №44-ФЗ, было проведено утверждение единых требований к:

- этапам создания и внедрение законодательных актов по вопросу нормирования в области государственных закупок, требованиям к их содержанию и возможностей их исполнения;
- единые требования к услугам и товарам, требуемым для работы государственной системы;
- правила по разработке списки необходимых услуг, на которые в обязательном порядке распространяется система нормирования в области государственных закупок;
- нормативные пределы для эффективного выполнения государственными заказчиками своих функций [3].

Отдельного внимания в контексте исследования механизма управления рисками государственных и муниципальных заказчиков заслуживает сфера нормирования закупок. Изучим более подробно требования к созданию и внедрению законодательных актов, относящихся к системе нормирования в области государственных закупок, вопросам их выполнения. Правительство России, внебюджетные государственные организации, федеральные государственные образования, государственные образования в субъектах страны и муниципальные органы имеют право принимать государственные акты в области своих компетенций. Правительство России имеет право взаимодействовать со следующими законодательными актами, относящимися к системе нормирования государственных закупок (рис. 1.4).

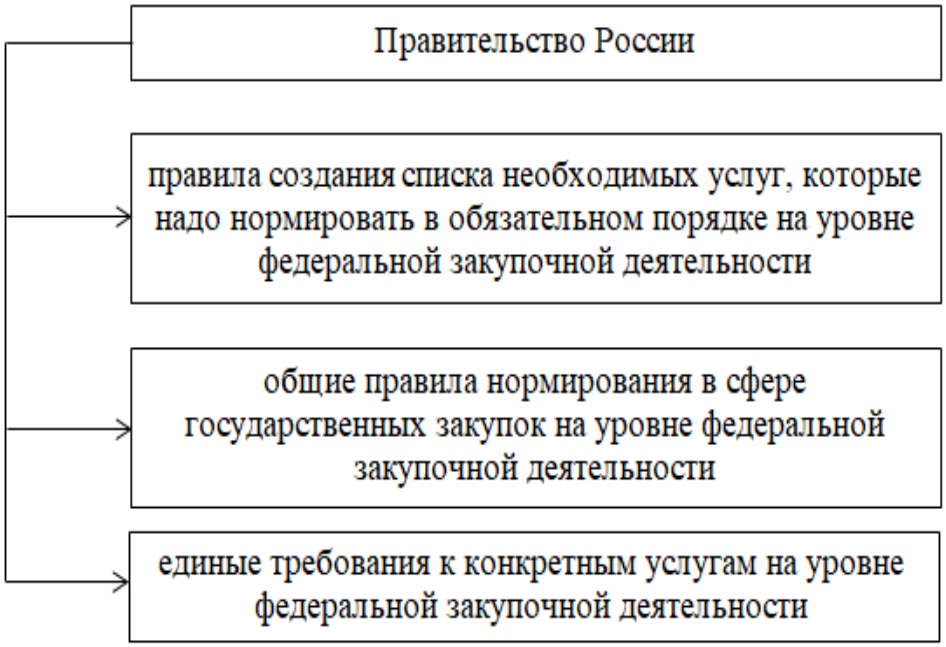


Рис. 1.4. Законотворческая деятельность Правительства России в сфере нормирования государственных закупок

Источник: составлено автором

Разработка законодательных актов в области нормирования государственных закупок осуществляется государственным образованием, имеющим соответствующие полномочия по участию в правовом и нормативном регулировании и работе государственной политики в области государственных закупок базируясь на согласовании своих действий с другими федеральными государственными образованиями. Важно понимать, что высшие исполнительные органы в субъектах государства работают с системой нормирования на уровне субъекта государства (рис. 1.5) и муниципальных образований.

Государственные внебюджетные фонды, корпорации, в том числе и муниципального уровня, которые с точки зрения бюджетного законодательства являются распорядителями средств из бюджета, основываясь на правилах нормирования, имеют право разрабатывать свои списки услуг и товаров, которые подлежат нормированию в обязательном порядке. Данные списки могут дополнять другие перечни обязательного

нормирования. Проекты законодательных актов и утверждённых актов, относящихся к системе нормирования государственных закупок, обязательно размещают в Единой информационной системе.

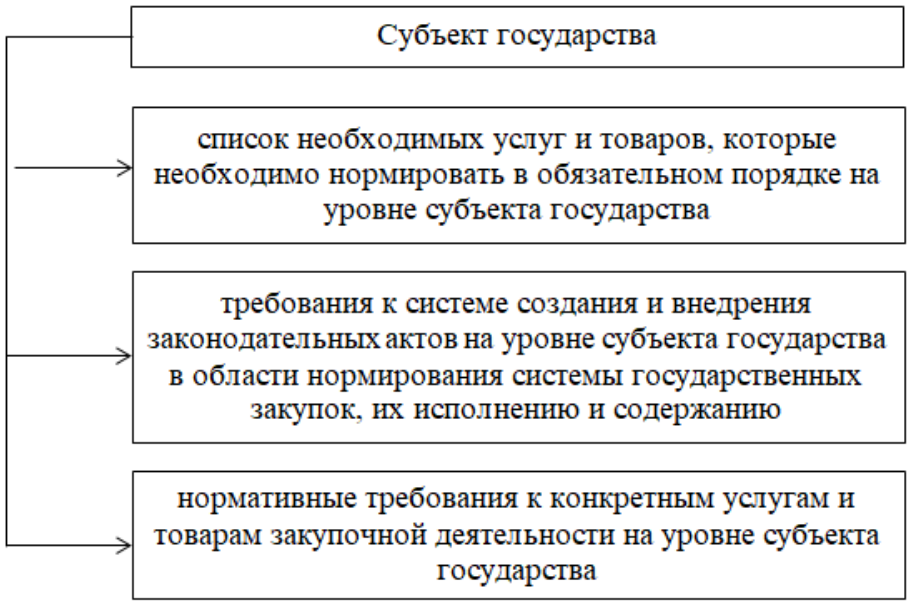


Рис. 1.5. Законотворческая деятельность субъектов Российской федерации в сфере нормирования государственных закупок

Источник: составлено автором

Правила по нормированию в области закупок требуют от заказчиков включать:

- подробное описание предметов и объектов нормирования;
- форму составления обязательных требований к необходимым услугам и товарам;
- подробное описание анализа нужд заказчика;
- систему создания и внедрения законодательных актов в области нормирования закупок на всех уровнях;
- методы определения требований к необходимым услугам и товарам;
- описание порядка пересмотра уже утверждённых требований к услугам и товарам;

- правила по размещению проектов законодательных актов, актуальных для системы нормирования закупок.

Требования к определенным услугам и товарам, нормативные рамки для обеспечения максимально эффективной работы государственных образования обязаны содержать:

- функциональные характеристики и назначение услуг и товаров, которые необходимо нормировать;
- список услуг и товаров, которые необходимо нормировать;
- параметры, которые дают возможность раскрыть потребительский особенности необходимых услуг и товаров, на основании которых определяются требования к необходимым услугам и товарам;
- единицы измерения характеристик, дающих возможность раскрыть потребительский особенности необходимых услуг и товаров, на основании которых определяются требования к необходимым услугам и товарам;
- непосредственно числовые значение необходимых услуг и товаров.

Требования к услугам и товарам, поставляемых для нужд на уровне субъектов государства, федеральном уровне и уровне муниципальных образований устанавливаются на основе следующих концептуальных парадигм, указанных на рис. 1.6.

Список обязательно нормируемых товаров, работ и услуг, которые приобретаются для нужд государства на всех уровнях (федеральном, субъектном и муниципальном), для которых определяются требования к качеству поставляемой продукции и её объёму, её потребительским свойствам и другим характеристикам, необходимым для достижения заданных результатов закупки и позволяющим избегать закупок, содержащих в себе избыточные требования или предметы роскоши.

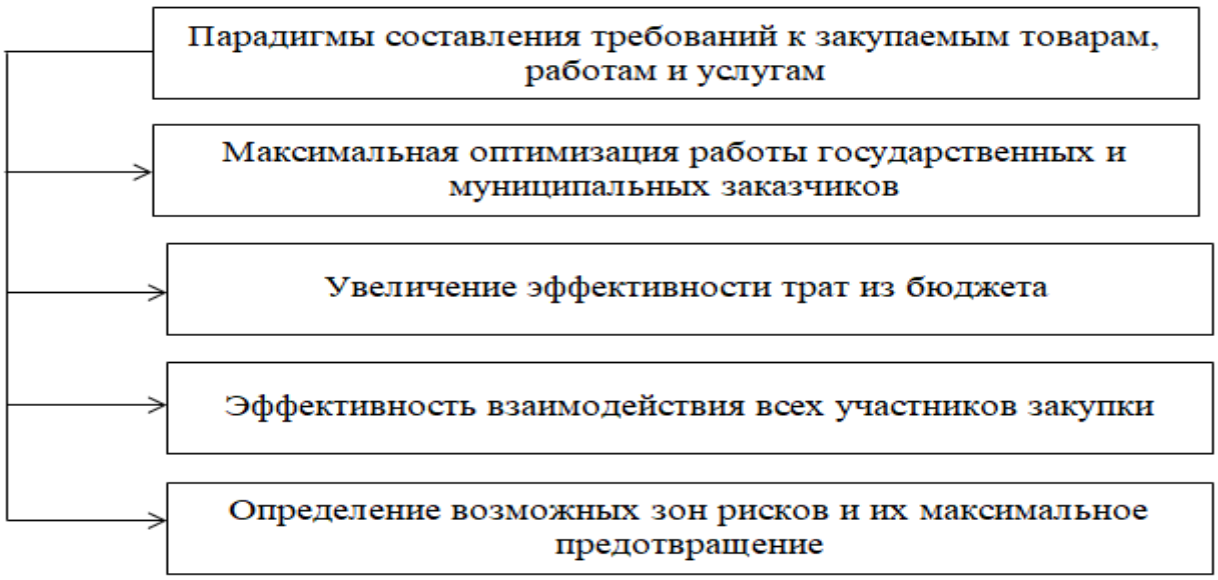


Рис. 1.6. Требования к услугам и товарам, поставляемым для государственных нужд

Источник: составлено автором

Таким образом, контрактная система в сфере закупок – это действенный механизм обеспечения государственных и муниципальных нужд в товарах, работах, услугах. С момента своего создания российская контрактная система адаптировалась к специфике способов производства и конкурентной среде, однако сохраняется ряд недостатков как процессуального, так и методологического характера, обуславливающих риски закупочной деятельности.

В текущих условиях хозяйствования неотъемлемым элементом объекта управления становятся риски. Отчасти это связано с вариативность сценариев и сложностями прогнозирования управленческих решений, а также изменчивостью внешних и внутренних факторов, влияющих на производственную деятельность субъектов экономики. При управлении возможными опасностями закупочной деятельности необходимо учитывать так называемую вариативность сценариев, под которой понимают различные альтернативы развития и нечеткость в планируемом изменении объекта управления. Неопределенность является следствием исключительности

условий закупки и может быть связана как конкретной необходимостью в товарах и услугах, так и с условиями исполнения контракта. Под неопределенностью можно понимать вариативность сценариев развития конкретных событий в будущем, неполноту и неточность информации об условиях реализации контракта, приводящих к невозможности точных прогнозов основных значений и показателей, которые получаются в результате закупочной деятельности. Добиться полного исключения и создания однозначных условий реализации закупки невозможно. При этом, относиться к вариативности сценариев, как к строго негативному явлению, не верно. Руководитель контрактной службы или специалист по закупкам должен развивать компетенции в области принятия решений в условиях неопределённости, так как от этого во много зависит успешность и эффективность управленческой деятельности.

В общем виде, вариативность сценариев и риск - связанные понятия, поскольку вариативность сценариев является причиной возникновения возможных опасностей закупки, при этом, чем более индивидуальным является описание объекта закупки, тем выше потенциальные риски. Признание рисков как категории привело к возникновению отдельного направления – риск-менеджмента (вне зависимости от вида и размеров субъектов управления), а также развитию теории рисков, разработке методологии управления рисками. Существенное значение имеют и специально разработанные стандарты (стандарты Федерации европейских ассоциаций риск-менеджеров (FERMA RMS), Комитета спонсорских организаций комиссии Тредвея совместно с компанией PricewaterhouseCoopers (COSO ERM), которые объединяют не только определенный терминологический аппарат (следует отметить, что это, однако не стало основанием для формирования общепризнанной единой терии рисков), но и лучшие практики по управлению рисками, включая практические рекомендации по минимизации затрат на уход или снижение проявления рисков. Согласно Международного стандарта ISO 31000:2009,

риск представляет собой «влияние неопределенности на цели», при этом «влияние рассматривается как отклонение от ожидаемого — с позитивными или негативными последствиями» [46].

Определение сущности термина «риск», как и концепции контроля возможными ошибками закупочной деятельности с течением времени претерпевали изменения. Так Грачева М.В. даёт понятие рисков, как совокупности возможных опасностей, которые угрожают исполнению государственного или муниципального контракта, или которые способны понизить его экономическую, бюджетную, социальную и прочие отдачи. Вышеуказанное определение указывает, что риск обычно понимается как возможность того, что произойдёт некое нежелательное событие, а риск воспринимается исключительно в отрицательном смысле.

В настоящее время подход к определению понятия риска наиболее широко отражен в Своде знаний по управлению проектами (Project Management Body Of Knowledge, PMBOK) и представляет собой совокупность профессиональных знаний и лучших практик по управлению проектами. Считаем, что внедрение проектного подхода в сферу управления закупками оправдан в виду того, что актуальны методы управления рисками государственных и муниципальных заказчиков.

В шестой редакции PMBOK дается такое определение: «Риск - это неопределённое событие или условие, наступление которого положительно или отрицательно сказывается хотя бы на одной из целей проекта».

Для начала, обратим внимание на слова «положительно или отрицательно сказывается». Все дело в том, что длительное время риском считалось исключительно возможность нежелательной потери чего-либо при неблагоприятном стечении обстоятельств. Сейчас такой взгляд на риски считается немного устаревшим, поскольку теория риск-менеджмента определяет риск значительно шире и включает не только возможные отрицательные последствия, но и последствия позитивные. Этот подход указывает разработчикам программы управления рисками на то, чтобы они

обращали своё внимание не только на опасностях, но и на возможностях, которые несет с собой окружающая проект неопределённость.

Многие исследователи, отмечая множественность природы риска, учитывая, как положительные, так отрицательные его последствия, ссылаются на иероглиф - китайский символ термина риск, представляет собой комбинацию нескольких иероглифов, обозначающих опасность и возможность, которые как раз и воплощают положительную и отрицательную стороны риска. Такое определение риска наиболее полно отражает как его и основу, и проблемы, которые связанны с возможностью сосредоточиться только на снижении рисков или их хеджировании, в то время как другой подход, сделанный на желании уменьшить риск, сразу уменьшает выгодные возможности. Поэтому при управлении закупочной деятельностью необходимо искать способы раскрытия рисков-возможностей, а не только способов уменьшения последствий от рисков-угроз.

Другим моментом в представленном определении понятия риск является установление глобальной связи между рисками и целями закупки. При работе над программой управления рисками в сфере закупок, необходимо помнить о том, что присутствует несколько целей, например, эффективное использование государственных средств и получение качественного товара, работы или услуги. Также следует указать на то, что наличие цели подразумевает наличие вполне определённых ожиданий. В этом случае риск можно описать, как возможность отклонений в ту или иную сторону от ожидаемого результата.

Современное понимание риска было достигнуто не сразу. Эволюция понятия «риска» тесно связана с неопределенностью и первоначально отождествлялось с пониманием наличия опасности (т.е. ожидание потерь, согласно классической экономической школе) затем фокус исследования сместился на предпринимателя (т.е. различие рисков заемщика и кредитора) и далее на прибыль и убытки, согласно неоклассической экономической школе. Разделены же категории риска и неопределенности были

первоначально в фундаментальном труде Ф.Х. Найта [90], затем было расширено их понимание в работах экономистов-институционалистов.

Хотя различные авторы по-разному подходят к определению понятия «риск», выделяя его типы, характеристики и причины, как в работах Г.В. Княгининой [72], А.П. Альгина [21] , И.Т. Балабанова [29], Н.А. Вяцковой [46] и др., тем не менее, существенное преимущество состоит в том, что в своем большинстве они не противоречат друг другу. Многообразие определения риска в отечественной и зарубежной литературе отражает многоаспектность и многоплановость содержания данного понятия, включая идентификацию риска: 1) в показателях вероятности отклонения, 2) в оценке возможного ущерба; 3) в определении состояния неуверенности; 4) как фактор влияния в процессах принятия решений в условиях неопределенности.

Анализ существующих взглядов касательно понятия «риск» позволяет сделать вывод о наличии как объективной системы воззрения, формируемой исследователем для решения задачи, так и субъективным восприятием риска, которое выражается в выделении основного качественного признака, лежащего в основе сущностной характеристики риска как экономической категории. К таким признакам первоначально относили угрозы, ущерб (убытки), предпринимательскую деятельность, на сегодняшний день это, в первую очередь, вероятность или отклонение, что подтверждает широкое понятийное толкование риска.

В сфере изучения аспектов управления закупками в части адаптации риск-ориентированного подхода стала проявляться сегодня в связи с распространением цифровой экономики [77, 126] и соответствующим увеличением объемов закупок, однако распространения не получила в силу исключительно признания и идентификации рисков в закупочной деятельности [136], но при этом отсутствия методического инструментария, который мог бы применяться для управления в государственной системе закупок [78].

Первоначально типовая стратегия риск-менеджмента акцентировала управленческое воздействие на оценке возможных рисков и ухода от рискованных событий. Использование таких методов обычно приводило к преждевременному решению об отказе от потенциально выгодной задачи. Иным подходом было просто увеличение резервов и включение в план дополнительных ресурсов. Эти резервы предназначались для проведения незапланированных в начале реализации задачи работ, что не является лучшим, так как является пассивным и основывается на расчете, что невозможно ничего сделать для прогнозирования и управления уровнем риска и необходимо сосредоточится только на смягчении и устранении последствий риска.

В современном обществе при управлении рисками необходимо смещение приоритетов от пассивного управления рисками к активному. Активный подход обеспечивает быстрое воздействие, как на последствия, так и на источники рисков, причем, как отмечают Э. Браччи, М. Таллаки, Дж. Гоббо и Л. Папи [136], это характерно и для системы риск-менеджмента в отношении закупочной деятельности.

В настоящее время современные стратегии риск-менеджмента предполагают систематическое действие по выявлению, анализу и реагированию на риски [50]. В результате управление рисками должно стать неотделимой частью и подготовки, и исполнения необходимых задач, с большей частью процедур и направлений планирования, организации и контроля управленческих решений.

Значительная часть заключенных государственных контрактов с точки зрения практической полезности и бюджетной эффективности не удовлетворяют заявленным целям. Проведенная модернизация системы государственных и муниципальных закупок на практике столкнулась с непредвиденными рисками и неприятными последствиями. В результате реформа в действительности приносит гораздо меньше пользы, чем планировалось. Одной из причин данной тенденций кроется в отсутствии

реальных инструментов риск-менеджмента в системе управления государственными закупками. В данном параграфе предлагается механизм стратегического планирования в системе управления рисками в сфере государственных закупок, основанный на анализе классификации рисков, как внутренних со стороны заказчика и потребителя, так и внешних со стороны исполнителей, поставщиков и подрядчиков.

Система управления риска требует совершенствования и гибкости для возможности практического применения и оценки рисков каждым заинтересованным субъектом [139]. В перспективе это позволит руководителям компаний обеспечить быстрое реагирование на изменение внешней конъюнктуры, а также определить «уязвимые» места в существующей системе взаимоотношений между заказчиком и исполнителем, сформировать и оптимизировать нормативно-правовое и методическое сопровождение всего закупочного процесса. Процесс оценки рисков представлен в виде замкнутой трехкритериальной системы, позволяющей формировать матрицу рисков, позволяющую перейти к оценке, как каждого единичного риска, так и общего риска каждого субъекта, а также совокупного риска закупки.

Результатом разработанной автором методики классификации и оценки рисков в сфере государственных закупок, которая представлена в п. 1.2 диссертации, является предложение перехода к «Риск-ориентированный подход к управлению в российской контрактной системе», который в своей концептуальной основе ориентируется на концентрацию ограниченных ресурсов государства в зонах максимального риска и одновременно снижение административной нагрузки в зонах пониженного риска.

1.2. Методологические особенности классификации и оценки рисков в сфере государственных и муниципальных закупок

Российская контрактная система обладает определенной спецификой, и в некотором роде уникальна. Данный тезис подтверждается многими российскими исследователями-экономистами [25, 32, 42, 44, 87, 102, 123, 161]. В тоже время к данному выводу они приходят на основе решения различных практических задач, исходя из разных предпосылок.

Некоторые ученые, например, А.В. Михайлов и А.Р. Михайлов [87], придерживаются мнения, что специфика контрактной системы определяется действующей нормативно-правовой базой. В тоже время в текущих условиях хозяйствования неотъемлемым элементом объекта управления становятся риски. Отчасти это связано с вариативностью сценариев и сложностями прогнозирования управленческих решений, а также изменчивостью внешних и внутренних факторов, влияющих на производственную деятельность субъектов экономики. При управлении возможными опасностями закупочной деятельности необходимо учитывать так называемую вариативность сценариев, под которой понимают различные альтернативы развития и нечеткость в планируемом изменении объекта управления. Неопределенность является следствием исключительности условий закупки и может быть связана как конкретной необходимостью в товарах и услугах, так и с условиями исполнения контракта. Под неопределенностью можно понимать вариативность сценариев развития конкретных событий в будущем, неполноту и неточность информации об условиях реализации контракта, приводящих к невозможности точных прогнозов основных значений и показателей, которые получаются в результате закупочной деятельности. Добиться полного исключения и создания однозначных условий реализации закупки невозможно. При этом, относиться к вариативности сценариев, как к строго негативному явлению, не верно. Руководитель контрактной службы или специалист по закупкам должен

развивать компетенции в области принятия решений в условиях неопределенности, так как от этого во много зависит успешность и эффективность управленческой деятельности.

В общем виде, вариативность сценариев и риск - связанные понятия, поскольку вариативность сценариев является причиной возникновения возможных опасностей закупки, при этом, чем более индивидуальным является описание объекта закупки, тем выше потенциальные риски.

Определение сущности термина «риск», как и концепции контроля над возможными ошибками закупочной деятельности с течением времени претерпевали изменения. Изначально под риском в сфере закупок понималась совокупность возможных опасностей, которые угрожают исполнению государственного или муниципального контракта, или которые способны понизить его экономическую, бюджетную, социальную и прочие отдачи. Вышеуказанное определение указывает, что риск обычно понимается как возможность того, что произойдёт некое нежелательное событие, а риск воспринимается исключительно в отрицательном смысле.

Актуальность методов управления рисками государственных и муниципальных заказчиков определяет перспективность внедрения проектного подхода в сферу управления закупками. В настоящее время понятие риска наиболее широко отражено в Своде знаний по управлению проектами (*PMBOK*). Под риском понимается некоторое неопределённое событие или условие, наступление которого положительно или отрицательно сказывается хотя бы на одной из целей проекта [152].

Также следует отметить, что строгая целевая направленность отечественной сферы закупок на экономию бюджетных средств в значительной степени усиливает риски, связанные с качественным удовлетворением общественных потребностей. Оптимальный выбор исполнителя заказа возможен лишь при формировании соответствующей системы управления закупками для минимизации возможных рисков.

Во многих экономически развитых странах система государственных закупок является эффективным инструментом государственного управления [141, 144], особенно управления бюджетными средствами [91], стимулирования инноваций [138, 149], развития конкуренции и малого бизнеса [135], недопущения коррупции [140, 150]. Следует отметить, что степень удовлетворения общественных потребностей зависит от многих факторов, каждый из которых характеризуется определенным уровнем риска, как это показано в работах М.В. Шмелевой [132], В.И. Перова и М.В. Хачатуряна [98], А.Б. Власова и К.И. Кремера [44]. К ключевым факторам риска следует отнести проводимую государством политику в области экономики и права, качество планирования потребностей, обоснованность закупок и их финансового обеспечения, (не) рациональность действий заказчиков, деятельность исполнителей по выполнению контрактных обязательств.

Риск-ориентированный подход определяет, что риски должны являться объектом управления на всех стадиях закупочного процесса, начиная от планирования закупок, их размещения и вплоть до исполнения контракта, как это обозначено в работах Е.В. Вавилина [41]. При этом системность процессов управления рисками является основой для формирования потенциала минимизации тех рисков, которые могут негативно повлиять на достижении целей закупок [84]. На сегодняшний день, как в отечественной, так и в зарубежной практике широко применяются элементы системы управления рисками, такие как разработка конкурсной документации, процесс определения победителя конкурса, финансовое обеспечение заявок, реестр контрактов и т.д.

Заслуживает внимания точка зрения К. Головщинского [54] о необходимости формирования базы или реестра рисков закупки как проекта в качестве методического инструментария обеспечения закупочной деятельности.

Процесс управления рисками в общем случае состоит из пяти этапов, обозначенных на рис. 1.7.

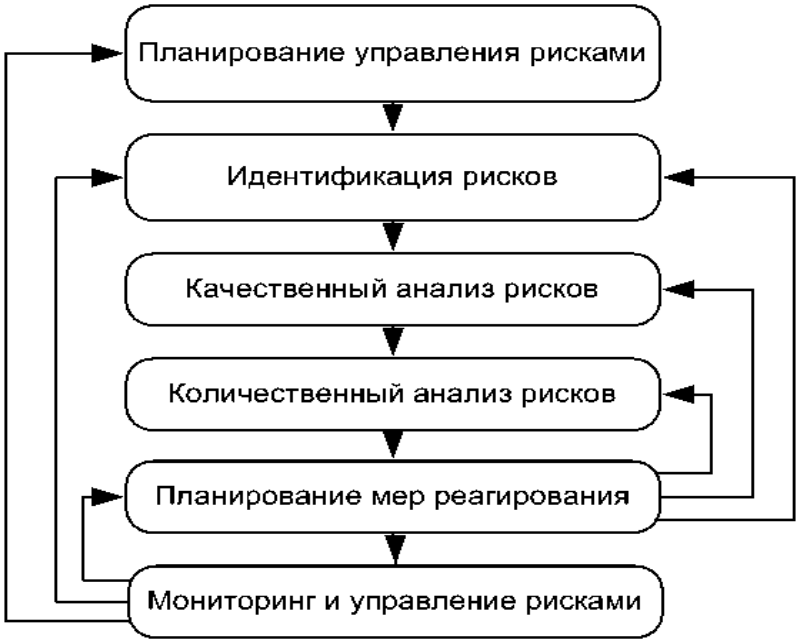


Рис. 1.7. Основные процессы в концепции риск-менеджмента

Источник: составлено автором

При планировании способов управления рисками закупок необходимо определить работы по их контролю, в том числе проводить отбор способов координации.

Распознавание или идентификация рисков представляет собой процесс выявления и установления рисков, способных негативно сказаться на результате закупки, и описании их параметров, как это отмечается в работах А.О. Диты, М. Рохмана, Л. Нуркальо [139], Н. Чаррон, Л. Дальстрем, М. Фазекас, В. Дапуэнте [137].

Оценка рисков – установление оснований рисков и возможности их возникновения, а также воздействие последствий рисков на результат закупки.

Планирование реагирования на риски – это меры, позволяющие обеспечить снижение вероятности и уменьшить негативные результаты

рисковых событий при увеличении возможности успешного завершения закупки.

Наблюдение и контроль рисков – это наблюдение за рисками, поиск новых рисков, планирование управления рисками и оценка отдачи действий по уменьшению рисков.

По результатам исследования текущего законодательства и научной литературы, посвященной изучению рисков в отечественной контрактной системе, установлено отсутствие общепринятой классификации рисков в сфере закупок. Существующие классификации возникающих рисков позволяют в некоторой степени их оценивать и предлагать пути по снижению вероятности их реализации [75]. По нашему мнению, в качестве основы для системы управлениями рисками необходима детальная классификация рисков, возникающих в процессе осуществления закупок, позволяющая оценивать характер и вероятность возникновения различных рисков на различных стадиях закупки с учетом интересов всех субъектво закупочной деятельности.

Бюджетная система Российской Федерации тесно связано с контрактной системой и включает в себя сложный механизм распределения денежных средств, что приводит к появлению некоторых рисков [73]. ФЗ-44 , как инструмент регулирования отношений в сфере закупок, раскрывает основные направления классификации и оценки потенциальных рисков, а также определяет возможные пути по снижению вероятности реализации рисков и минимизации ущерба, наносимого всем субъектам закупочной деятельности.

В основе любой классификации рисков лежат источники их возникновения. В качестве базовой для целей нашего исследования возьмем классификацию Рабочей группы промышленных компаний, выделяющей риски заказчика, комиссии, электронной торговой площадки и исполнителя [153].

Заслуживает внимания классификация рисков в сфере закупок, предложенная Новичковой О.Е. [92]. Предлагается разделить все риски на основные (ресурсные, административные, макроэкономические) и специфические (риски со стороны организаторов конкурса; риски, препятствующие участию организаций в закупках; риски закупочного процесса). Это позволяет рассмотреть риски с экономической точки зрения на процесс проведения государственных закупок.

В тоже время даже такая подробная градация рисков не учитывает в полной мере взаимосвязи между рисками, влияние их друг на друга и последствия в виде других рисков в случае реализации одного.

Изучение экономической литературы, посвященной природе, причинам и видам риска позволило выявить приоритет изучения предпринимательских рисков в сфере закупок и недостаточное внимание потребительским рискам. В тоже время анализ взаимоотношений непосредственных участников контрактной системы позволяет сделать вывод о значительных рисках неудовлетворения потребностей общественного сектора. Причина возникновения данного риска кроется в несоответствии интересов потребителей, которым в общем случае выступает общество, и заказчика, представленного в виде чиновника, действующего формально в соответствии с текущим законодательством [33]. В связи с этим, на наш взгляд, данную классификацию следует дополнить рисками потребителя и в качестве классификационного признака выделить не источник возникновения риска, а субъект риска.

Тюсина Л.С. иначе трактует классификационный признак «источник возникновения риска» [119]. К основным факторам риска она относит: человеческий, технологический и экономический факторы. Источниками таких рисков выступают соответственно уровень профессионализма специалистов, осуществляющих закупки; информационная открытость и электронный документооборот; внешняя и внутренняя среда закупок. При этом примечательно, что, например, А.Б. Власов и К.И. Кремер выделяют

отдельно информационные риски [43] для выделения технических проблем в современной информационной системе, которая обеспечивает функционирование закупок как цифровой платформы.

Таким образом, данная классификация позволяет дать описание всех субъектов закупочной деятельности, но, как и другие, не учитывает финансовые, временные и прочие непредвиденные риски на стадии исполнения контракта, а также не отображает взаимосвязь рисков.

В целях устранения вышеуказанных недостатков следует включить классификационные признаки, предложенные О.Б. Ломакиной. Для этого предлагается разделить риски закупочной деятельности на две группы: до заключения контракта, при исполнении контракта [80].

Представленная классификация не предоставляет возможности рассмотреть взаимосвязь и взаимовлияние рисков, а также представляется слишком общей, не позволяя риски разграничить и сформировать определённые меры по их минимизации. На наш взгляд, целесообразно более подробно разделить риски «по стадии процесса закупки в рамках контрактной системы» на следующие группы:

- риски планирования;
- риски осуществления закупки;
- риски мониторинга закупочной деятельности;
- риски аудита;
- риски контроля [89].

Отличительной особенностью финансовых рисков является то, что они имеют четкую зависимость от прочих видов рисков, влияя на их последствия.

При идентификации рисков следует учитывать такие факторы, как:

- сущность с экономической точки зрения и влияние на результаты экономических решений;
- вероятность появления и частота, факторы, влияющие на рисковое событие;
- закономерность и предсказуемость неблагоприятного результата;

- диапазон позитивных и отрицательных последствий;

- возможность числового выражения влияния на результате хозяйственной деятельности;

- динамика и изменяемость внешних и внутренних факторов рискового события;

- актуарные оценки последствий риска и верификация его влияния.

В целях управления рисками имеет значение их классификация по таким категориям (признакам) как:

- сроки и период появления риска;

- причины возникновения риска;

- метод идентификации риска и применяемые актуарные расчеты;

- типология последствий рискового события;

- диапазон охвата фактов хозяйственной жизни.

Так, в зависимости от периода возникновения, риски могут иметь текущий, ретроспективный и перспективный характер.

По возможности учета и управления последствиями риски рассматриваются как внутренние, обусловленные спецификой управления и деловой активностью экономического субъекта, и внешние, напрямую не затрагивающие процессы производства и вызванные политическими, макроэкономическими или географическими причинами.

Ниже представлена классификация рисков по различным основаниям, имеющая значение для управления их последствиями (табл. 1.1).

Таблица 1.1

Классификация рисков для целей управления

Признак классификации	Вид риска	Характерные последствия
в зависимости от последствий	спекулятивные	ущерб вследствие изменения курсов валют, законодательства, рыночной конъюнктуры
	чистые	производственные потери в результате чрезвычайных происшествий и форс-мажорных обстоятельств
по сфере образования	производственный	невыполнение плановых и производственных показателей в результате воздействия внешних факторов и неоптимальных управленческих решений.
	коммерческий	возникает при продаже товаров (услуг, работ), изготовленных или приобретенных организацией
	финансовый	невозможность исполнения финансовых обязательств под воздействием внешних и внутренних факторов
	страховой	вероятность наступления страхового случая, ведущему к расходам страховщика в соответствии с договором

Источник: составлено автором

Как указано выше, в теории и практике управления выделяют такие риски, как политические, возникающие по причине военных конфликтов, торговых эмбарго, экономических санкций, государственных дефолтов и суверенных долгов.

Производственные риски имеют серьезное значение для производителей – поставщиков товаров, работ и услуг государственным и муниципальных заказчикам [36]. По причинам возникновения следует выделить следует выделить классификацию этих рисков (табл. 1.2).

Таблица 1.2

Классификация производственных рисков

Виды рисков	Причины возникновения
Организационные	Связаны с качеством управленческих решений и организацией системы внутреннего контроля
Рыночные	Связаны с изменениями рыночной конъюнктуры (спрос, цена, ликвидность, курс валюты)
Кредитные	Связаны с дебиторской и кредиторской задолженностью, а также сроками исполнения обязательств по сделке.
Юридические	Связаны с пробелами в законодательстве, изменениями в отбельных нормах в период проведения закупки, ошибок в закупочной документации.
Технические и производственные	Связаны с причинением вреда окружающей среде в результате ошибок при проектировании и строительстве, а также с авариями из-за нарушения работы объекта

Источник: составлено автором

С учетом потенциальных последствий риски следует классифицировать на допустимые, катастрофические и критические (табл. 1.3).

Таблица 1.3

Виды производственных рисков

Виды рисков	Характеристика рисков
Допустимые	Риск снижения и потери доходов (прибыли). Коммерческая деятельность экономически целесообразна, так как потери меньше прогнозируемого дохода
Критические	Серьезная угроза потери выручки, заведомо перекрывающей прогнозируемую прибыль.
Катастрофические	Организация теряет платежеспособность. Убытки могут превысить размер собственного капитала.

Источник: составлено автором

Для целей управления финансовыми рисками выделяют семь основных видов, имеющих свою специфику:

- процентный риск и риск отсутствия финансовой устойчивости, характеризующийся высокой долей заемных источников финансирования

производственно-хозяйственных процессов;

- риск неплатежеспособности, связанный с невысокой стоимостью оборотных активов;

- инвестиционный риск, обусловленный значительными вложениями в проектную деятельность, новые разработки и исследования;

- валютный риск, вызывающий повышение затрат на закупку импортного сырья, комплектующих;

- депозитный риск, при котором существует вероятность неполучения денежных средств на депозитах в банках;

- налоговый риск и введение новых налогов, сборов или повышение ставок по действующим системам налогообложения;

- кредитный риск или риск невозврата выданных займов и кредитов.

Чаще всего в отечественной и зарубежной научно-методической литературе встречаются классификации рисков по видам источников:

- технические;

- маркетинговые и коммерческие;

- финансовые и инвестиционные;

- участников проекта;

- социальные и макроэкономические;

- политические;

- правовые.

Данная классификация также представляется слишком обобщенной, не позволяющей найти ей реальное практическое применение. На наш взгляд, целесообразно выделить конкретные видовые группы рисков, характерные для каждого субъекта закупки на каждом стадии закупочного процесса:

- временной риск;

- коррупционный риск;

- финансовый риск;

- организационно-правовые;

- технические риски.

В табл. 1.4 представлены основные вышерассмотренные классификационные признаки рисков в сфере закупок.

Таблица 1.4

Классификация рисков в сфере закупок

№	Классификационный признак	Виды рисков
1.	с экономической точки зрения на процесс проведения государственных закупок	- основные; - специфические.
2.	по источнику возникновения рисков	- заказчика; - комиссии; - электронной торговой площадки; - исполнителя.
3.	по источнику возникновения рисков	- человеческий фактор; - технический фактор; - экономический фактор.
4.	*по субъекту*	- заказчика; - исполнителя; - *потребителя.*
5.	по стадии реализации контракта	- до заключения контракта; - стадии исполнения контракта.
6.	*по стадии процесса закупки в рамках контрактной системы*	- планирования; - осуществления закупки; - мониторинга закупочной деятельности; - аудита; - контроля.
7.	по сферам возникновения (по видам источников)	- технические; - маркетинговые и коммерческие; - финансовые и инвестиционные; - участников проекта; - социальные и макроэкономические; - политические; - юридические.
8.	*по виду риска*	- временные; - коррупционный; - финансовый; - технические; - организационно-правовые.

Источник: составлено автором

Целевой направленностью данных исследований является минимизация ущерба, наносимого деятельности, как заказчика, так и исполнителя. В тоже время установлено, что, зачастую интересы заказчика и потребителя не совпадают или совпадают, но не в полной мере. В связи с этим, считаем необходимым создание субъектно - дифференцированной многокритериальной классификации, позволяющей оценить, как риски закупки в целом, так и риски всех заинтересованных субъектов. Схематично этот вывод представлен на рис. 1.5.

<table>
<tr><td colspan="3">Совокупные риски закупки (Rобщ)</td></tr>
<tr><td rowspan="5" colspan="2">Риски заказчика (Z)
Риски потребителя (S)
Риски исполнителя (A)</td><td>Временной риск (t)</td></tr>
<tr><td>Коррупционный риск (c)</td></tr>
<tr><td>Финансовый риск (f)</td></tr>
<tr><td>Организационно-правовые риски (p)</td></tr>
<tr><td>Технические риски (i)</td></tr>
<tr><td>Планирование закупки
(X1)</td><td>Осуществление закупки
(X2)</td><td>Мониторинг, аудит и контроль
(X3)</td></tr>
</table>

Рис. 1.5. Система рисков закупки

Источник: составлено автором

Выделенные в процессе исследования существующих классификаций рисков в сфере закупок основные группы рисков включают в себя различные риски зачастую характерные сразу для нескольких групп. Так, например, риск отмены закупки это одновременно и временной и технический риск, характерный сразу для всех субъектов закупки. С учетом сложности проведения закупок целесообразно разделить все риски по стадиям процесса закупки в рамках контрактной системы в целях более детальных анализа и оценок рисков, а также выработки конкретных мер по их минимизации.

Функциональная составляющая классификации рисков будет проявляться при наличии возможности применения ее на практике. Для этого

необходимо трансформация и создание количественной системы оценки риска каждого субъекта на каждой стадии закупки, а также возможности оценить совокупный риск закупки. Расчет каждого риска можно провести по формулам согласно таблице 1.6.

Таблица 1.6

Матрица рисков в сфере закупок

Subject/Type	t	c	f	p	i	R(Subject)
Z	Zt	Zc	Zf	Zp	Zi	RZ=∑Zi
S	St	Sc	Sf	Sp	Si	RS=∑Si
A	At	Ac	Af	Ap	Ai	RA=∑Ai
R(Type)	Rt=∑tj	Rt=∑cj	Rt=∑fj	Rt=∑pj	Rt=∑ij	Rобщ

Источник: составлено автором

Каждый риск представляет собой сумму рисков данного типа данного субъекта на каждой стадии закупочного процесса:

$$R(Subject,Type) = R_1(Subject,Type)+ R_2(Subject,Type)+ R_3(Subject,Type) \quad (1)$$

В табл. 1.7 представлены содержание основных групп риска.

С учетом предложенной многокритериальной классификации рисков, каждая группа будет включать в себя 9 конкретных рисков, например, «Временной риск заказчика на стадии планирования закупки».

Практическое применение классификации заключается в возможности перехода от качественных оценок рисков к количественным. Для этих целей разработана методика оценки частных рисков и совокупного риска закупки в целом и для каждого субъекта в частности. Совокупный риск закупки будет определяться с учетом сопоставимых оценок по каждому критерию. Рассчитаем соответствующие параметры для каждого риска (табл. 1.8).

Таблица 1.7

Содержание основных групп рисков в сфере закупок

Риск	Содержание
Временной риск	возможность потерь вследствие неправильного определения времени заключения и исполнения контракта.
Коррупционный риск	риск проявления коррупционных явлений и/или возникновения коррупционных ситуаций, таких как сговор между участниками или участниками и заказчиком, предложение заниженной цены с целью победы в аукционе.
Финансовый риск	риск, связанный с вероятностью потерь финансовых ресурсов или упущенной выгоды в результате (не) заключения контракта.
Организационно-правовые риски	риски потерь в результате нарушения действующего законодательства в сфере закупок и порядка проведения закупок.
Технические риски	риск потери данных и других потерь в результате сбоев и неисправностей оборудования.

Источник: составлено автором

Таблица 1.8

Параметры оценки рисков в сфере закупок

№	Группа риска	Параметр оценки риска
1	Временной риск	Время поставки
2	Коррупционный риск	Количество выявленных коррупционных случаев по данному виду закупок, %
3	Финансовый риск	Вероятные потери в результате не заключения контракта, % от объема контракта
4	Организационно-правовые риски	Количество незаключенных контрактов по данному виду закупок, %
5	Технические риски	Количество реализованных рисков по данному виду закупок, %

Источник: составлено автором

Оценка параметров риска будет проводиться по данным за предыдущий календарный год. По результатам проведенной оценки проверяющему необходимо построить матрицу рисков, которая позволит

выявить наиболее опасные угрозы, связанные с нарушением законодательства о закупках, а также сформировать план проведения контрольных мероприятий. Для оценки «Совокупного риска закупки» используем критерии оценки, представленные в табл. 1.9.

Таблица 1.9

Параметры оценки по каждой группе риска

Временной риск		Коррупционный риск		Финансовый риск		Организационно-правовые риски		Технические риски	
Значение	Оценка	Значение	Оценка	Значение	Оценка	Значение	Оценка	Значение	Оценка
>30	1	>10%	1	>90	1	>10%	1	>10%	1
27-30	2	8-10%	2	80-90	2	8-10%	2	8-10%	2
24-26	3	7-8%	3	70-80	3	7-8%	3	7-8%	3
21-23	4	6-7%	4	60-70	4	6-7%	4	6-7%	4
18-20	5	5-6%	5	50-60	5	5-6%	5	5-6%	5
13-17	6	4-5%	6	40-50	6	4-5%	6	4-5%	6
9-12	7	3-4%	7	30-40	7	3-4%	7	3-4%	7
5-8	8	2-3%	8	20-30	8	2-3%	8	2-3%	8
1-4	9	1-2%	9	10-20	9	1-2%	9	1-2%	9
0	10	<1%	10	0-10	10	<1%	10	<1%	10

Источник: составлено автором

Рассмотрим порядок оценки «Совокупного риска закупки» на примере «Закупки картриджей для организации». Временной риск будет характеризоваться продолжительностью задержки по поставке картриджей. Оптимальный вариант – поставка вовремя, наихудший вариант – задержка равная количеству дней, при котором организация начинает нести убытки ввиду необходимости покупать картриджи за свой счет. Коррупционный, технический и организационно-правовые риски будут характеризоваться частотой реализации данных рисков в данной отрасли. Финансовый риск более индивидуален и зависит от объемов закупки. В целях дальнейшего сопоставления показателей и перехода к итоговой оценке совокупного риска закупки проведем оценку по каждой группе риске (табл. 1.10).

Таблица 1.10

Параметры оценки по каждой группе риска

Временной риск		Коррупционный риск		Финансовый риск		Организационно-правовые риски		Технические риски	
Значение	Оценка	Значение	Оценка	Значение	Оценка	Значение	Оценка	Значение	Оценка
>30	1	>10%	1	>90	1	>10%	1	>10%	1
27-30	2	8-10%	2	80-90	2	8-10%	2	8-10%	2
24-26	3	7-8%	3	70-80	3	7-8%	3	7-8%	3
21-23	4	6-7%	4	60-70	4	6-7%	4	6-7%	4
18-20	5	**5-6%**	**5**	50-60	5	5-6%	5	5-6%	5
13-17	6	4-5%	6	40-50	6	4-5%	6	4-5%	6
9-12	7	3-4%	7	**30-40**	**7**	3-4%	7	3-4%	7
5-8	**8**	2-3%	8	20-30	8	**2-3%**	**8**	2-3%	8
1-4	9	1-2%	9	10-20	9	1-2%	9	**1-2%**	**9**
0	10	<1%	10	0-10	10	<1%	10	<1%	10

Источник: составлено автором

На основе полученных по таблице 1.10 данных, рассчитывается совокупный риск закупки. Его значение может находиться в пределах о 0 до 10 баллов. Предлагается выделить категории высокого (от 7 до 10 баллов), среднего (от 5 до 7 баллов) и умеренного рисков (до 5 баллов).

На основе статистического анализа и с учетом практики применения РОП в других областях возможно введение административных рычагов воздействия для категорий высокого риска и определенных послаблений для категории умеренного риска на основе дифференциации частоты и глубины проверок, а также размеров штрафных санкций.

Применение дифференцированного риск-ориентированного подхода позволяет не только обеспечить эффективное использование государственных средств в процессе закупок [41], насыщение рынка качественными товарами, работами и услугами, но и повысить культуру ведения бизнеса, в том числе посредством противодействия коррупциогенным факторам, а также повышению эффективности управления в государственных компаниях.

На основе полученных данных рассчитаем итоговый показатель «Совокупный риск закупки» (табл. 1.11).

Таблица 1.11

Пример оценки совокупного риска закупки

Параметр оценки риска	Совокупный риск закупки	
	Значение	Оценка
Временной риск	5	8
Коррупционный риск	6	5
Финансовый риск	35	7
Организационно-правовые риски	3	8
Технические риски	1	9
Средний рейтинг по параметрам	-	7,4

Источник: составлено автором

Полученное значение «совокупного риска закупки» - 7,4 балла свидетельствует, о наличии уязвимых мест в данной отрасли закупок, но в тоже время о достаточной надежности самого процесса закупки. Для наглядности представим полученные результаты на рис. 1.8, что позволит увидеть отклонение от оптимальных значений составляющих риска.

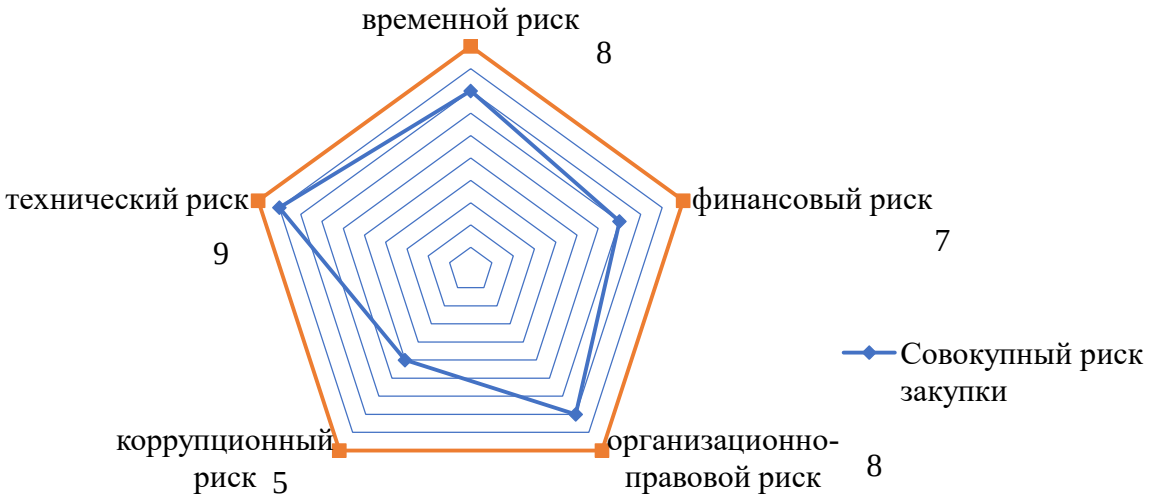


Рис. 1.8. Оценка совокупного риска закупки

Источник: составлено автором

На диаграмме видно наличие серьезного коррупционного риска для самой закупки, а также важность процесса ввиду наличия определенного временного и финансового риска. Технические проблемы маловероятны, организационно-правовые аспекты коррелируют с финансовым и временным рисками. Для целей заказчика, в первую очередь, необходимо детально проработать все нюансы на стадии планирования для снижения коррупционных рисков.

Таким образом, предложенная методика позволяет определить сравнительный общий риск закупки в сфере закупок и определить узкие места, как в деятельности конкретного заказчика и исполнителя, так и в отрасли и системе закупок в целом. В тоже время для реализации данного механизма необходима серьезная работа в части статистики деятельности, ее обработки, анализа и дальнейшей апробации и применения.

Данная методика классификации и оценки рисков в сфере государственных закупок может стать базисом при переходе к «Риск-ориентированному подходу к управлению в российской контрактной системе», который в своей концептуальной основе ориентируется на концентрацию ограниченных ресурсов государства в зонах максимального риска и одновременно снижение административной нагрузки в зонах пониженного риска.

1.3. Управление рисками и стратегии потенциального реагирования на риски в государственной системе закупок

Разработка общего подхода к управлению рисками заказчика является важным аспектом в планировании управления рисками закупки по отношению к различным состояниям и специфике функционирования заказчика. К. Маккью, Э. Приер и Д. Свансон [142] выделяют дилеммы контроля, подотчетности, повышения экономической эффективности и

прозрачности, сопровождающих формирование гибкой системы управления закупками и определяют усилия по ее реформированию.

По нашему мнению, в процессе планировании управления рисками заказчика необходимо составление «Плана управления рисками», состоящего из следующих основных разделов:

- Методика;
- Цели и задачи;
- Роли и ответственные;
- Стоимость;
- Порядок;
- Методы оценки и пересчета;
- Предельный уровень рисков;
- Стандартные формы и отчёты;
- Правила наблюдения и описания процесса управления рисками.

Для целей идентификации и распознавания рисков необходимо применение классификации рисков закупочной деятельности, которые способны воздействовать на достижение любых целей закупки на всех этапах ее исполнения. Конечным результатом процесса распознавания будет являться знание рисков, которые зафиксируются в общем реестре рисков закупки.

В целях определения оценки рисков часто их разделяют на:

- происхождение риска – причина, случившееся условие;

- риск – какое-либо событие или условие;

- результат риска – вероятный результат.

Для целей полноты распознавания рисков закупки необходимо использовать их систематизацию проектных, однако в настоящее отсутствует некая единая система распознавания рисков, поскольку:

- специфика закупочной деятельности обуславливает большое число своеобразных рисков в разных областях;

- зачастую трудно отделить разные виды рисков.

В процессе идентификации рисков, то можно использовать следующие методы и инструменты:

1.Исследование опыта ранее реализованных закупок:

- анализ архивных документов по выполненным контрактам;

- контрольные списки;

- изучение наилучших отечественных и зарубежных практик.

2.Исследование текущей закупки:

- анализ документации:

- оценка качества и соответствия планов закупок;

- имеющиеся ограничения и допущения;

- исследование сетевых графиков и календарных планов выполнения работ по закупке.

3.Исследование вероятных условий, влияющих на результаты закупочной деятельности посредством экспертных методов, широко освещенных в управленческой литературе:

- мозговой штурм;

- метод Дельфи;

- опросы, анкетирование, интервью;

- SWOT- исследование;

- диаграмма Ишикавы;

- диаграмма влияния;

- исследование основной причины;

- деревья отказов.

SWOT-анализ особенностей закупки обычно составляют первичный перечень ее рисков, который представляет рассмотрение сильных и слабых сторон, возможностей и угроз для ее реализации и позволяет рассмотреть возможные области рисков, обусловленных как слабыми сторонами контракта и внешними угрозами его исполнения, так и их возможностей.

Значительную часть информации о рисках получают с помощью экспертных методов. Работа вместе с экспертами позволяет получить самую полную информацию при минимуме временных затрат.

Брейнсторминг является наиболее быстрым из методов распознавания рисков и предполагает составление широкого перечня потенциальных рисков, из которых затем отбираются основные риски закупки. Минусы брейнсторминга связаны с тем, что сложно собрать всех экспертов в одном месте.

Метод Дельфи позволяет нивелировать в группе мнения авторитетных и малоизвестных экспертов. Приглашенные эксперты не встречаются друг с другом и в несколько этапов выступают анонимно. Один ведущий эксперт занимается рассылкой опросника, сбором, обработкой ответов, а затем повторной отправкой результатов экспертам для корректировки - уже с учётом мнения всех экспертов. Каждый из экспертов может узнать комплексные результаты экспертизы, а затем дать свою оценку. Итоговый список рисков получается в результате нескольких итераций заочных согласований. Этот метод уменьшает односторонность анализа и межличностное влияние внутри экспертной группы. Но в то же время этот метод медленный. В современных условиях закупочной деятельности он трудновыполним.

Из диаграмм наиболее часто применяется диаграмма Ишикавы, которая упорядочивает и визуализует представление рисков.

По итогам проведения процедуры идентификации рисков должен быть сформирован реестр рисков закупки с указанием конкретных источников и последствий рисков.

Распознавание рисков является повторяющимся процессом, который проводится несколько раз во время осуществления закупки, поскольку ситуация и окружение может меняться, и соответственно, появляются вторичные риски, что ведёт к пересмотру и уточнению реестра рисков.

Целью как качественного, так и количественного анализа рисков закупки является ранжирование определенных рисков и поиск наиболее опасных из них.

По итогам исследования рисков могут быть получены:

- перечень рисков, сгруппированных по приоритетам. Все идентифицированные риски могут быть сгруппированы по приоритетам. При этом риски группируются по срочности реагирования: риски, которые требуют немедленное реагирование, и риски, которые можно отложить на какое-то время;

- перечень рисков, требующих дополнительного исследования. Риски с высокими или средними показателями, по которым мало информации, могут потребовать дополнительного исследования, в том числе новый анализ причин и последствий;

- общая оценка рискованности закупки в целом по сравнению с другими аналогичными закупками.

Качественное исследование рисков – это экспертной анализ воздействия и возможности приближения определенных рисков.

По результатам качественной оценки можно получить быстрые, но неточные данные. При осуществлении конкретной закупки, необходимо выбирать инструменты исследования рисков, не ограничиваясь использованием методик только одного вида исследования.

Частыми способами качественного анализа являются:

- матрица «вероятность - последствия»;

- карты рисков;

- аналитический иерархический процесс (метод Саати);

- FMEA-анализ.

Способы качественного анализа рисков строятся на экспертных мнениях и необходимы средства, которые позволят унифицировать экспертные подходы и к собственно проведению исследования, и к

представлению и сравнению оценок. В процессе исследования для каждого риска оцениваются два параметра:

возможность риска;

характер влияния риска на параметры закупки.

Возможность и влияние риска определяются качественно (высокое, среднее, низкое). При этом для того, чтобы оценки экспертов могли сравниваться, они должны определяться по единым критериям и соотноситься на единых шкалах. Поэтому важно наличие единых принципов оценки и единых шкал сопоставления.

На основании экспертных мнений делается карта рисков проекта, которая представлена на рис. 1.9 в виде матрицы «вероятность – последствия», за основу которой взята матрица, предложенная в статье Трейман М.Г. и Варыгина О.С. [118]. Не учитывая наличие маловероятных событий и соответственно низкого уровня риска при незначительных последствиях от такого уровня риска, предлагаем рассматривать три степени вероятности (маловероятно, вероятно и высоковероятно) и соответствующие им состояния последствий. Мера риска количественно определяется произведением показателей вероятности и воздействия, а конкретный показатель опасности риска попадает в отдельную ячейку полученной матрицы.

Вероятность	Последствия		
	Незначительные	Значительные	Катастрофические
Высокая вероятность (более 40%)	Средний	Недопустимый	Недопустимый
Средняя вероятность (20-40%)	Средний	Высокий	Недопустимый
Малая вероятность (менее 20%)	Низкий	Высокий	Высокий

Рис. 1.9. Матрица определения уровня риска

Источник: составлено автором на основе [118]

Риски с высокой вероятностью и высокой степенью воздействия требуют немедленного реагирования. Практически всегда эти риски являются неприемлемыми для закупки и в дальнейшем необходимы действия для их минимизации. Маловероятные риски, которые имеют маленький уровень опасности, необходимо исключить из следующей детальной проработки, или ограничиться менее затратными мерами реагирования.

В каждом случае необходимо определять пороговые уровни риска индивидуально.

Анализ рисков предполагает наличие точных статистических данных. Поэтому часто необходимо получение дополнительной информации посредством дополнительной оценки степени понимания рисков экспертами.

После получения итогов качественного анализа рисков переходят к исполнению плана реакции на риски. При этом для подсчета наиболее точных оценок рисков и влияния их на закупку должен быть проведён количественный анализ рисков.

Целью количественного анализа должна быть оценка возможных результатов исполнения идентифицированных рисков на достижение целей закупочной деятельности. Количественный анализ рисков осуществляется в целях определения:

- возможности достижения целей закупки с учётом общего влияния рисков на закупочную деятельность;

- реальных затрат и сроков реализации закупки при нужном уровне риска;

- общего объема ресурсов, которые понадобятся.

Когда необходима реализация процедуры количественного анализа, то используются инструменты и методы моделирования, заключающиеся в построение образца контракта по закупке, который отражает преображение изменчивости проблем закупки в их воздействие на результат.

При выполнении количественной оценки риска, требуется собрать дополнительную количественную информацию о параметрах риска.

Когда проводится стоимостной анализ рисков, то в качестве модели анализируется структура работ по контракту. Распространенными инструментами моделирования процедур выполнения контракта являются сетевые диаграммы и средства календарного планирования, позволяющие учитывать временные параметры и риски.

Основными средствами количественного анализа рисков являются:

- исследование чувствительности;
- сценарное исследование;
- деревья решений;
- имитационное моделирование.

Отметим, что состав и уровень опасности рисков при исполнении контракта будет меняться.

В самом начале выполнения контракта, когда неопределенность высокая, количество возможных рисковых явлений и их вероятность также велики. Но возможный ущерб от каждого рискового явления в начале выполнения работ по контракту небольшой. По мере продвижения и реализации контракта уровень неопределенности будет уменьшаться и число рисковых событий будет тоже снижаться. При этом потенциальный ущерб от рисков, возникающих на более поздних этапах контракта, будет увеличиваться. Это значит, что во время реализации контракта исследование и оценка рисков должны будут выполнены с определённой периодичностью.

После исследования рисков может быть сформирован план реагирования на риски, который должен содержать полное описание мероприятий реагирования на определенные риски. Планирование реагирования на риски может заключаться в мерах, которые обеспечивают увеличение вероятности успешного завершения закупки за счёт уменьшения вероятности и ослабления негативных последствий рисковых событий, имеющих отрицательное влияние на контракт, и увеличения вероятности положительных последствий рисковых событий, имеющих хорошее влияние на закупку. Этот процесс включает в себя планирование обязательных

действий по уменьшения воздействия рисков на закупку и распределение между заказчиком и исполнителем ответственности за своевременное реагирование на рисковые события. При этом отдача разработанных мер реагирования должна определяется уменьшением количества рисков, уменьшением степени их последствий и увеличением возможностей для более продуктивной реализации контакта.

Стратегия при планировании мер реагирования должна быть соответствующей первостепенности задач закупки, уровню рисков, учитывать выгодность ресурсов и требования к срокам. К основным стратегиям реагирования на риски можно отнести:

- для рисков с отрицательными последствиями:

- уход от рисков (прекращение работ по контракту, отказ от части работ, изменение требований к содержанию, срокам и качеству работ, отказ от работы с определёнными подрядчиками, технологиями, поставщиками);

- передача рисков (страхование, гарантии, контрактные условия);

- снижение рисков (изменение, диссипация, ограничение, создание системы безопасности);

- принятие рисков (активное, пассивное).

- для рисков с позитивными последствиями:

- использование;

- совместное использование;

- усиление;

- принятие.

Наблюдение и контроль рисками должны осуществляться в течении всего периода исполнения контракта и должны включать изучение состояния определенных рисков и распознавание новых рисков, и обеспечивают выполнение плана управления рисками и оценку его отдачи.

Для проведения процедур оценки и контроля используется анализ мер реагирования на риски и, периодическое рассмотрение рисков закупки, повторное рассмотрение и оценку риска для того, чтобы выявить оставшихся

и вновь появившихся риски, спланировать дополнительные меры реагирования. Контроль и наблюдение рисков, возможно повлечет выбор многовариантных процедур реагирования на риски и, выполнение корректирующих действий, исправление объединенного плана управления рисками.

Таким образом, в современной контрактной системе необходимо грамотное использование инструментов и методов риск-менеджмента, что позволяет значительно сократить неопределённости, являющиеся неотъемлемой частью любого государственного или муниципального контракта, и сопряжено с множеством существенных выгод, так как открывает новые возможности и позволяет выполнить закупку с соблюдением установленных временных, стоимостных и качественных параметров.

Текущее состояние сферы государственных закупок характеризуется наличием значительного числа рисков, в том числе системного характера. Несмотря на существующую тенденцию установления глобальной связи между рисками и целями закупки, по-прежнему возникают вопросы эффективности использования государственных средств и проблемы, связанные с некачественными поставками продукции, выполнения работы и оказания услуг. Столь серьезные отклонения ожидаемых результатов от целей закупок обуславливают необходимость формирования и оптимизации соответствующей системы управления рисками.

По нашему мнению, необходимо адаптировать принципы внедрения риск-ориентированного подхода в других сферах контроля и определить возможности для реализации соответствующих стратегий активного управления рисками в сфере закупок. На основе анализа принципов риск-ориентированного подхода в управлении необходимо определить те, преимущества, которые помогут достигнуть целей закупки. На основе этого будет возможность дополнить методологический инструментарий за счет включения классификации и оценки рисков в сфере закупок.

Концептуальной основой будет обоснованное выделение групп риска и применение дифференцированных мер контроля к субъектам закупки на основе данных классификационных групп.

Переход к риск-ориентированному подходу к управлению рисками в сфере закупок позволит занять выгодную активную концептуальную позицию по управлению рисками со стороны государства и приведет к концентрации ограниченных ресурсов государства в зонах максимального риска и одновременно снижению административной нагрузки в зонах пониженного риска.

На сегодняшний день мировая практика применения моделей управления рисками свидетельствует о достижении лучших показателей экономической безопасности закупок, включая и повышение прозрачности финансовой деятельности и в целом деятельности органов контроля в сфере государственных закупок [126].

Развитие системы риск-менеджмента осуществляется в рамках тенденции установления глобальной связи между рисками и целями закупки. Программа управления рисками в сфере закупок учитывает наличие нескольких основополагающих целей, таких как эффективное использование государственных средств и получение качественного товара, работы или услуги. Наличие конкретных целей закупки формирует ожидания определенных результатов, отклонения от которых в ту или иную сторону непосредственно характеризуют риск закупки. Совокупность таких рисков обуславливает необходимость формирования и оптимизации соответствующей системы управления рисками.

В связи с многообразием проявлений риска и возможностей преодоления его неблагоприятных последствий процесс управления рисками представляет собой достаточно сложный вид деятельности, требующий учета принципов и особенностей процедур управления риском. В данном вопросе следует согласиться с научной позицией Н.А. Гороховой, которая рассматривает управление риском как обособленную систему [56] , которая

предполагает свой методологический аппарат, что свидетельствует о возможности и необходимости его использования. Рассмотрим основные принципы формирования системы управления рисками в сфере закупок (рис. 1.10).

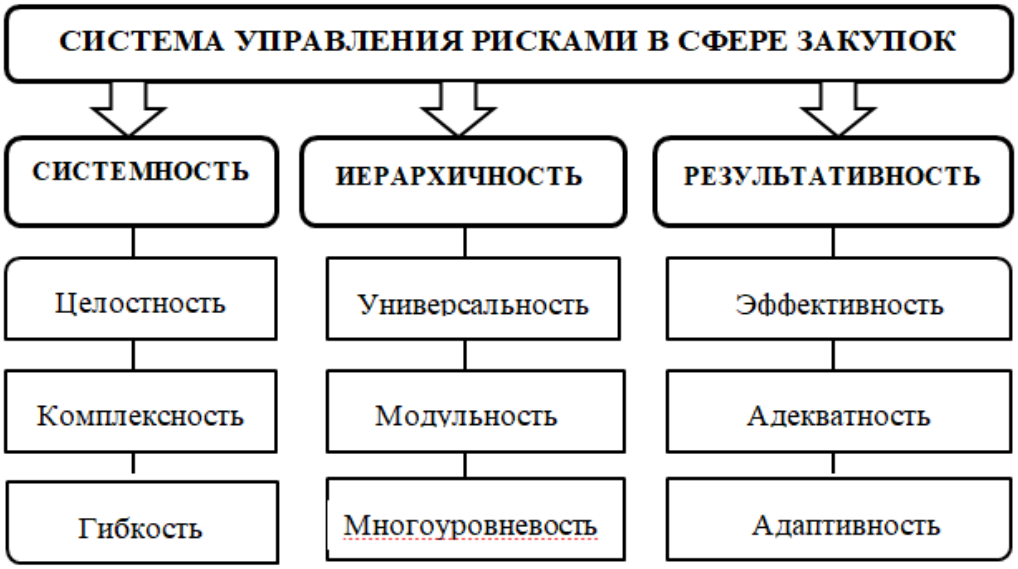


Рис. 1.10. Принципы формирования системы управления рисками в сфере закупок

Источник: составлено автором

1. Системный характер управления рисками. Данный принцип предполагает комплексный характер оценки всей совокупности рисков, присущей конкретной закупке, с учетом взаимосвязей и возможных последствий. Реализация государственных заданий и обеспечение функционирования государственных структур имеют важнейшее социально-экономическое значение для общества, что обуславливает потребность в формировании подсистемы мониторинга сферы закупок. Это позволяет руководителю получать сводную информацию о состоянии закупок на каждый момент времени, оценивать риски и определять инструменты управления рисками. Системность управления рисками позволит, в свою очередь, учитывать эффективность воздействия инструментов управления

риском, их влияние на другие риски в зависимости от совпадения источников возникновения и взаимосвязанности, а также вероятность появления новых рисков. Обеспечение системного характера управления рисками в сфере закупок достигается при реализации трех составляющих управления рисками:

- целостность управления рисками в сфере закупок выражается в целевом характере борьбы с совокупным риском закупки, основанном на учете взаимосвязей между составляющими его частными рисками;

- комплексность управления рисками в сфере закупок обуславливается сложностью объекта управления, обусловленной отсутствием дискретных связей между различными рисками, неоднородными последствиями их реализации и индифферентный характер результатов воздействия идентичных процедур на схожие риски.

- гибкость управления рисками в сфере закупок обеспечивается наличием свойств эмерджентности, т.е. появлению новых элементов, позволяющими реагировать на появление новых рисков, в том числе систематических, возникающих в виду действия нормативно-правовых ограничений характерных именно для сферы закупок.

2. Сложная иерархическая структура управления рисками в сфере закупок определяется как неоднородностью совокупности рисков, так и вероятностью возникновения на разных этапах закупки. Обеспечение эффективности управления в рамках сложной иерархической структуры управления рисками в сфере закупок достигается при реализации трех составляющих управления рисками:

- универсальность, определяемая способностью бороться с неоднородными рисками и последствиями их реализации;

- модульность системы управления рисками в сфере закупок выражается возможностями ситуационного использования процедур управления риском с учетом специфики закупки и учетом индивидуальных потребностей пользователей;

- многоуровневость системы управления рисками в сфере закупок определяется эффективностью иерархической структуры принятия решений, на основе адекватного распределения полномочий и ответственности.

3. Результативность системы управления рисками в сфере закупок отражает способность формируемой совокупности мероприятий к минимизации рисков и их последствий. Для достижения целей закупки необходимо оперативно реагировать на воздействие внешних факторов и с учетом механизмов взаимодействия принимать необходимые управленческие решения, направленные на уменьшение экономического ущерба. Обеспечение результативности управления рисками в сфере закупок достигается при реализации трех составляющих управления рисками:

а) адаптивность системы управления рисками в сфере закупок выражается приспосабливаемостью к изменяющимся условиям, быстроте реакции, способностью оперативно справляться с неблагоприятными ситуациями;

б) адекватность системы управления рисками в сфере закупок определяется соответствием реализуемых процедур управления риском закупки и используемых для этого ресурсов уровню риска;

в) эффективность системы управления рисками в сфере закупок определяется способностью преодолевать негативные последствия возникновения неблагоприятных ситуаций при минимальных ресурсах. Экономический эффект можно оценить через превышение потенциального ущерба до проведения процедур управления риском над суммарным значением затрат и потенциального размера ущерба после выполнения процедур управления риском.

Вышеизложенные принципы формирования системы управления рисками в той или иной мере находят свое отражение в концепциях управления рисками, лежащими в основе построения и функционирования систем. Концепция управления рисками включает в себя совокупность

взаимосвязанных стратегических и тактических мероприятий, формируемых на основе применяемого подхода к риск-менеджменту.

Стратегия реагирования на риски определяет важность закупки, срочность, уровень рисков и потенциальные издержки. К основным стратегиям можно отнести уход, передачу, снижение и принятие рисков.

Традиционные стратегии риск-менеджмента весьма консервативны и базируются на оценке возможных рисков и ухода от событий с уровнем риска, превышающим допустимый, что может привести к преждевременному отказу от потенциально выгодной сделки.

Прекращение работ по контракту, отказ от части работ, изменение требований к содержанию, срокам и качеству работ, отказ от работы с определенными подрядчиками, технологиями, поставщиками позволят не только убрать источник риска, но и сам риск. Часть причин возникновения рисков вначале контракта могут быть убраны при помощи изменения требований к результатам, при получении новой информации, изменении технических решений, путем разработки новых принципов работы, привлечения экспертов. При пассивном избегании рисков происходит отказ от наиболее рискованных целей и частей контракта, от применения новых технологий, однако избегание возможных опасностей может привести к снижению эффективности закупки.

Альтернативными подходами являлись стратегии, основанные на передаче рисков (страхование, гарантии, контрактные условия) за счет включения в план закупок дополнительных ресурсов. Такое пассивное финансирование незапланированных работ является результатом расчета на невозможность прогнозирования и управления уровнем риска, а лишь его смягчении и устранении последствий.

В современном обществе при управлении рисками необходимо смещение приоритетов от пассивного управления рисками к активному, обеспечивающему быстрое воздействие, как на последствия, так и на источники рисков за счет внедрения процедур по выявлению, анализу и

реагированию на риски на всех стадиях процесса закупки. В результате управление рисками должно стать неотделимой частью и подготовки, и исполнения необходимых задач, с большей частью процедур и направлений планирования, организации и контроля управленческих решений.

Основное направление деятельности системы управления рисками в сфере закупок выражается в активных стратегиях по снижению рисков (изменение, диссипация, ограничение, создание системы безопасности).

При невозможности применения вышеуказанных стратегии, либо их экономической невыгодности возможно принятие риска. В таком случае контракт не изменяется, а разрабатывается план мероприятий на случай наступления риска. Все способы реагирования будут применяться в момент появления признаков реализации риска.

Данный подход к определению риска применил Полковников А.В., определяющий риск-менеджмент, как совокупность систематических процессов, связанных с определением и анализом рисков, и с разработкой мер реагирования на рисковые события, которые включают увеличение положительных и уменьшение отрицательных последствий наступления рисковых событий [101]. На основании вышесказанного можно определить цели управления рисками заказчика при организации закупочной деятельности:

- понимание участниками процесса возможных неопределённостей, причин и последствий рисков закупки;
- оптимизация политики закупок, которые связаны с неопределенностями;
- разработка мер по минимизации рисков;
- учет рисков в процессе планирования закупок и мероприятий по реагированию на них;
- мониторинг и оценка рисков закупочной деятельности.

Таким образом, в современной сфере закупок необходимо грамотное использование инструментов и методов риск-менеджмента, что позволяет

значительно сократить неопределённости, являющиеся неотъемлемой частью любого контракта, и сопряжено с множеством существенных выгод, так как открывает новые возможности и позволяет выполнить закупку с соблюдением установленных временных, стоимостных и качественных параметров. На наш взгляд, следует рассмотреть возможности применения риск-ориентированного подхода (Далее – РОП) в сфере закупок.

Риск-ориентированный подход – это метод организации и осуществления контроля, при котором выбор интенсивности контрольных мероприятий определяется посредством отнесения подконтрольного субъекта к определенной категории риска. Целью данного подхода является оптимальное использование трудовых, материальных и финансовых ресурсов, снижение издержек подконтрольных субъектов и повышение результативности контрольной деятельности [103].

В РОП основной задачей определяется снижение рисков. По сравнению с традиционным контролем РОП обеспечивает его сосредоточенность на зонах повышенного риска, что позволяет вовремя принять превентивные меры, выявить и устранить слабые места и тем самым избежать негативных последствий реализации риска [95].

Риск-ориентированный подход включает следующие принципы:

- распределение ресурсов – частота и глубина проверок соразмерны уровню риска;
- соразмерность - принимаемые меры адекватны риску;
- гибкость - регулярная переоценка риска в новых условиях;
- законность - (без)действие основано на документально зафиксированной системе оценки рисков;
- открытость - критерии оценки и группы риска открыты для подконтрольных лиц.

При сравнении с принципами построения системы управления рисками в сфере закупок первые три принципа совпадают. Важным дополнением вступают принципы законности и открытости, которые определяют контуры

взаимодействия сторон в процессе проверки и формируют систему мотивации у подконтрольных субъектов. С учетом поставленных целей и задач, а также принципов применения РОП, можно сделать вывод о его следующих преимуществах:

1) учет отраслевых особенностей закупки;

2) снижение административной нагрузки;

3) повышение качества контрольной деятельности;

4) рационализация применения трудовых ресурсов контрольного органа;

5) стимулирование субъектов закупки к управлению рисками.

Таким образом, риск-ориентированный подход в сфере государственных закупок предполагает применение дифференцированного подхода в зависимости от уровня риска закупок и позволяет аккумулировать ресурсы контрольного органа на наиболее подверженных факторам риска организациях. Это позволяет снизить количество проверок за счет добросовестных участников закупочного процесса и наименее подверженных рискам отраслей хозяйства, что в свою очередь высвободит ресурсы проверок наиболее подверженных факторам риска организаций, что будет стимулировать их ответственность в будущем.

Экономическая эффективность от внедрения риск-ориентированного подхода, по оценкам экспертов, может достигать 20% средств, затрачиваемых при проведении контрольных мероприятий [62].

Применение рассматриваемого подхода для сферы закупок возможно в соответствии с Постановлением Правительства РФ №806 от 17 августа 2016 г. «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора)». В целях применения риск-ориентированного подхода при осуществлении контроля в сфере закупок представлены основные факторы определения критериев риска, которые, по мнению А.Н. Литвиненко и В.Н. Мячина [78], в совокупности представляют методологический инструментарий внедрения риск-

ориентированного подхода с учетом дифференциации контрольно-надзорных мероприятий и, по мнению О.С. Белокрыловой, Е. Ф. Гуцелюк [33], максимальное исключение безрезультативного расходования государственных финансовых ресурсов и минимизацию упущенной выгоды при заключении контрактов.

В тоже время следует обратить внимание на тот факт, что или участник закупки может подать заявку с существенным занижением начальной (максимальной) цены контракта, когда большинству потенциальных участников данная сделка будет неинтересна, или, наоборот, один из потенциальных исполнителей может необоснованно занизить цену, - это приведет либо к неисполнению контракта или поставке товара, оказания услуги, выполнения работ ненадлежащего качества.

Корректное использование риск-ориентированного подхода в сфере государственных закупок должно быть обеспечено введением критериев дифференциации заказчиков в зависимости от соответствующего типа риска, которые должны иметь соответствующие параметры оценки рисков [126] и применяться при проведении соответствующих контрольных мероприятий.

Таким образом, необходимо постоянное развитие и совершенствование системы управления рисками, в том числе финансовых, на основе РОП за счет гибкости и адаптивности данной системы, позволяющей учитывать новые практические условия и устранять пробелы в нормативно-правовом регулировании сферы закупок.

ГЛАВА 2. МЕТОДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРИМЕНЕНИЯ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА К УПРАВЛЕНИЮ В СФЕРЕ ЗАКУПОК

2.1. Стратегические основы реагирования на риски в сфере закупок

На деятельность различных субъектов экономики оказывают влияния события, не позволяющие достичь плановых целей или показателей. На такие ситуации влияют как внешние, как и внутренние факторы, отличающиеся условиями появления, способами проявления последствий, масштабом воздействия. Результат влияния рискового события может быть, как положительным, так и отрицательным, однако большего внимания заслуживают риски, приводящие к неблагоприятным последствиям, например, неполученной прибыли, убытка, отсутствия заданного результата, невозможности продолжать деятельность.

В целях управления рисками необходимо выделить проблему выбора методов их оценки. В табл. 2.1 представлены основные преимущества и недостатки качественных и количественных методов, применяемых в управленческой практике.

Таблица 2.1

Сравнительная характеристика количественных и качественных методов оценки рисков

Методы оценки рисков	Преимущества	Недостатки
Количественные методы	Объективность, создание модели оценки риска на основе статистических данных	Сложность количественной формализации качественных рисков
Качественные методы	Возможность оценки качественных рисков	Субъективность оценки на основе экспертных оценок

Источник: составлено автором

В системе управления финансовыми рисками используется комплексный анализ как факторов, определяющих вероятность появления того или иного события, так и степень его изменчивости, соответственно, существенное значение имеет возможность определения ожидаемых последствий или результата. Для этих целей применяются статистические и аналитические методы.

Преимущества статистических методов базируются на том, что используется информация или фактические данные прошлых периодов. Однако недостатки практического использования выводов связаны с тем, что могут измениться фактические условия хозяйствования по сравнению с ретроспективными показателями, а также высокая вероятность ошибки. На выходе статистического анализа получается показатель, характеризующий вероятность наступления события в процентном отношении.

Отличием аналитических методов является то, что используются математические модели, описывающие то или иное событие. К таким методам относятся [55]:

- анализ чувствительности;
- корректировка норм дисконта;
- выявление достоверных эквивалентов и другие.

В последнее время все большую популярность приобретают методы экспертных оценок, при которых результат того или иного рискового события оценивается специалистами соответствующей предметной области, владеющими специфическими знаниями и опытом.

Условиями положительного применения результатов экспертных оценок являются всестороннее изучение специфики производственно-хозяйственной деятельности организации, влияние внешней среды, установление причинно-следственных связей между рисковыми событиями. Основными информационными источниками для оценки рисков являются:

- данные бухгалтерской, управленческой и оперативной отчетности:

- информация об организационно-управленческой структуре;

- документация о производственных процессах и технологические карты потоков;

- материалы совещаний, переговоров и достигнутых соглашений с партнерами и соисполнителями;

- статистическая информация и исследования;

- показатели внешнего и внутреннего секторов экономики;

- бюджеты, тактические и стратегические планы организации;

- материалы аудиторских, ревизионных и налоговых проверок.

Таким образом, процесс оценки рисков состоит из процедур качественных и количественных методов. При применении механизма качественной оценки выявляются основные предпосылки, причины и условия появления рискового события. Полученные результаты являются входной информации для количественной оценки рисков.

На этапе количественного анализа рассчитывают числовые значения по отдельным видам рисков, определяют сумму потенциального ущерба и разрабатывают систему комплексных мероприятий по их управлению.

Обобщая практические наработки отметим, что количественная оценка рисков проводится такими методами, как [59]:

- статистические, позволяющие оценить вероятность потерь на базе ретроспективной информации;

- аналитические, основанные на прогнозе возможного ущерба посредством использования методов математического моделирования;

- экспертные оценки, совмещающих логические и статистические методы при интерпретации результатов мнений экспертов;

- аналитические методы, достоинством которых является относительная универсальность и возможность использования при оценке последствий.

В теории менеджмента применяются в комбинации различных приемов управления рисками:

- снижение отрицательных последствий посредством модернизации технологий и схем производства, изменении подходов к решению потенциальных проблем;

- относительное бездействие и мониторинг рисков для сохранения их на допустимом уровне в случаях экономически нецелесообразных воздействий или неконтролируемых последствий рисковых событий;

- отказ от риска при переходе на альтернативные технологии, продажу рисковых активов;

- перевод риска посредством страхования или хеджирования;

- делегирование риска другой стороне (партнеру или контрагенту) в случае, если нецелесообразно или невозможно осуществить управленческое воздействие на риск;

- передача риска на аутсорсинг при переводе некритических функций другим организациям.

В парадигме настоящего исследования целесообразно рассмотреть специфику финансовых рисков с позиции поставщиков товаров, работ, услуг. Более того сфера государственных и муниципальных закупок предполагает поддержку и преференции национальным производителям, в том числе субъектам малого предпринимательства.

Так, большинство российских исследователей полагают, что вероятность получить неблагоприятные последствия рисков значительно выше у компаний, по масштабу деятельности относимым к малому и среднему бизнесу, нежели чем у крупных производителей. Частично это объясняется уязвимостью от внешних условий хозяйствования и незначительными резервами для поддержания финансовой устойчивости. При этом малые предприятия сталкиваются, как правило, с определенными рисками, не характерными для крупного бизнеса.

Среди наиболее вероятных и сложно управляемых рисков отечественные экономисты выделяют налоговый риск и риск невозврата кредитных средств, поскольку у большинства производителей сохраняется

большой удельный вес заемных источников финансирования производственно-хозяйственной деятельности, а также в структуре затрат на производство продукции, работ, услуг значительную долю имеют обязательные платежи в виде налогов и сборов.

Соответственно, в текущих экономических условиях особой актуальностью в системе управления закупочной деятельностью обладают специфичные риски поставщика. Получить представление о влиянии финансовых и нефинансовых рисков на производителей возможно по материалам теоретических и эмпирических исследований посредством анализа показателей их деятельности, аналитических исследований, тестирования, опросов и других методов сбора и обработки информации.

Авторы, специализирующиеся на исследовании особенностей малого и среднего предпринимательства в России, объясняют наибольшую подверженность финансовым рискам по причине неквалифицированного управления, недостатка собственных оборотных средств, закредитованности, незначительной государственной поддержки, административных барьеров. При этом отметим, что природа таких рисков характерна практически для всех субъектов российского бизнеса. Производители не всегда имеют доступ к различным источникам финансирования, при этом продолжая функционировать в течение длительного периода, следовательно, значение финансовых рисков в традиционной теории менеджмента преувеличено.

Критический анализ экономической литературы позволяет оценить степень влияния различных рисков на производственную деятельность субъектов малого и среднего бизнеса, как соотносятся финансовые и нефинансовые риски, периодичность и вероятность их появления, взаимозависимость.

Дополнительные сложности создают системные ошибки в управлении финансовыми ресурсами, отсутствие в штате специалистов в области антикризисного управления, не оказание предпринимателями должного внимания методам защиты от рисков, недостаточная практическая

подготовка и знание теории финансового менеджмента. Наиболее популярным является традиционный метод страхования имущества, при практически полном отсутствии страхования финансовых рисков. Однако в данном вопросе немаловажную роль играет спецификация российского страхового рынка и нежелание активизировать работу с малыми и средними предприятиями, игнорирование их потребностей в страховании невыполнения обязательств. В таких условиях представляется целесообразным акцентировать систему управления финансовыми рисками на ограниченность практически применимых методов хеджирования.

Использование классических приемов риск-менеджмента в малых и средних предприятиях затруднительно, в связи с чем в международной практике исследовали советуют ориентироваться на стандартные подходы нивелирования отрицательных последствий финансовых рисков. Одним из перспективных направлений является механизм консультирования по финансовым вопросам, в том числе в области управления рисками. В данном случае снижается вероятность потерь от управляемых рисков, появляется возможность реализации превентивных мероприятий по предупреждению рисков, передаче риска страхователю. Несмотря, на достаточную ограниченность вышеизложенного подхода, и неполного покрытия существующих рисков, данное направление представляется перспективным и практическим применимым.

Система государственных закупок в России постоянно совершенствуется [47] и развивается в направлении широкой информационной открытости на основе прозрачных требований к участникам торгов, финансовые гарантии исполнения обязательств с одной стороны, и неизменность цены контракта с другой. Электронная форма торгов исключает субъективный подход к оценке участников со стороны заказчика. Конкуренция обеспечивается за счет отказа от размещения заказа у единственного поставщика. Правое поле развивается в направлении всестороннего обеспечения интересов участников торгов, посредством

развития досудебного урегулирования споров и ведения учета недобросовестных участников.

Система государственных закупок, как квазирыночный механизм удовлетворения потребностей общественного сектора, сопряжена с высокими экономическими рисками. Экономические риски предпринимательской деятельности [101] обусловлены как негативными изменениями внешних факторов, таких как, конъюнктура рынка и внешнеэкономическая политика государства, так и внутренних, характеризующих эффективность деятельности заказчиков и исполнителей.

В сложившихся условиях перспективным представляется переход к риск-ориентированному подходу к управлению рисками в сфере закупок. Это позволит занять выгодную активную концептуальную позицию по управлению рисками со стороны государства и приведет к концентрации ограниченных ресурсов государства в зонах максимального риска и одновременно снижению административной нагрузки в зонах пониженного риска.

Риск-ориентированный подход в сфере государственных закупок определяет риск-менеджмент, как совокупность систематических процессов, связанных с определением и анализом рисков, и с разработкой мер реагирования на рисковые события, которые включают увеличение положительных и уменьшение отрицательных последствий наступления рисковых событий. На основании вышесказанного выделим следующие цели управления рисками заказчика в сфере закупок:

- определение рисков участников закупки;
- оптимизация системы управления рисками в сфере закупок;
- разработка мер по управлению рисков;
- определение стратегии по реагированию на риски;
- мониторинг и оценка рисков в сфере закупок.

Функционирование сложных экономических систем сопряжено с определенными финансовыми рисками, предполагающими возможные

потери доходов (прибыли), а также дополнительные издержки, связанные с исполнением контрактных обязательств. Ввиду сложности построения и реализации процедур системы государственных закупок участники несут соответствующие финансовые риски (риски заказчика, исполнителя, потребителя и риски, характерные для обеих сторон). Кроме того, риски возникают на различных стадиях процесса закупки (планирование закупки; осуществление закупки; мониторинг, аудит, контроль).

Существующие в научной литературе классификации рисков представляются слишком обобщенными, не позволяющими найти им реальное практическое применение. На наш взгляд, целесообразно выделить конкретные видовые группы рисков, характерные для каждого субъекта закупки на каждой стадии закупочного процесса:

- временной риск;
- коррупционный риск;
- финансовый риск;
- организационно-правовые;
- технические риски.

С позиций обеспечения экономической безопасности государства ключевым риском в сфере государственных закупок остается коррупционный риск. Несмотря на эффективность некоторых принимаемых мер противодействия, масштаб государственного сектора экономики и сферы закупок, как его составляющей, привлекают значительное число недобросовестных субъектов на всех стадиях реализации закупок. В результате реализации данного риска финансовые потери также значительны, но инструменты противодействия лежат не в экономическом, а правовом поле, поэтому не является предметом нашего исследования. Технические риски могут также нанести финансовый ущерб участникам системы, однако, и здесь необходимы неэкономические, а информационно-технические меры обеспечения.

Организационно-правовые риски характеризуют вероятные потери в результате нарушения действующего законодательства в сфере закупок и порядка проведения закупок. Максимальный уровень риска наблюдается на этапе определения поставщика:

- при планировании потребностей и подготовки документации возникают риски выбора определенного поставщика за счет необоснованного расширения (ограничения), необходимых условий контракта;

- при размещении информации о закупке в единой информационной системе немаловажную роль играет фактор времени. В случае его преднамеренного занижения либо несвоевременного исполнения обязанностей возникают дополнительные риски недостаточного информирования участников, что в свою очередь, может косвенно ограничивать конкуренцию и не позволит снизить начальную цену контракта в большей степени;

- при оценке заявок и выборе победителя в условиях недостаточно эффективного нормативно-правового поля, наличии коррупционных факторов или субъективного и непрофессионального поведения управляющих могут возникнуть риски необоснованного допуска и отклонения участников, а также риски некорректной (недобросовестной) оценки заявок участников [22].

Финансовые риски на этапе планирования выражаются в возможном снижении эффективности удовлетворения государственных нужд и обеспечиваются посредством качественного планирования и нормирования потребностей, своевременного информирования потенциальных поставщиков, обеспечением открытости и прозрачности закупочной деятельности, конкуренции и минимизации коррупции.

Наиболее эффективным методом локализации данного финансового риска является обоснование НМЦК заказчиком на основе анализа рынка (изучения коммерческих предложений контрагентов и анализ цен по данным

в сети интернет). Достоверность полученной информации определяет степень финансового риска.

Завышение цены несет прямой материальный ущерб в виде переплаты, занижение - грозит нарушением общественных интересов по своевременному и качественному удовлетворению государственных нужд и неэффективным расходованием бюджетных средств, либо нанесением реального ущерба при получении аванса без дальнейшего исполнения обязательств.

Анализируя тенденции управления финансовых рисков в сфере закупок на основе отечественной литературы, можно заметить главенствующее положение идентификационных процедур в отношении рисков, в том числе детальные описания и подробные классификации, и отсутствие действенных методологических подходов в системе управления рисками. На сегодняшний день основными инструментами управления финансовыми рисками остаются повышение квалификации специалистов по государственным закупкам и усиление контрольных процедур в сфере закупок, что в определенной степени противоречит принципам риск-ориентированного подхода.

Функционирование системы управления рисками заказчика строится на формировании стратегии реагирования на риски, учитывающей важность закупки, срочность, уровень рисков и потенциальные издержки. На сегодняшний день основные стратегии предполагают уход, передачу, снижение и принятие рисков, а именно:

1. Пассивное избегание рисковых событий. Традиционные стратегии риск-менеджмента весьма консервативны и базируются на оценке возможных рисков и ухода от событий с уровнем риска, превышающим допустимый, что может привести к преждевременному отказу от потенциально выгодной сделки. Прекращение работ по контракту, отказ от части работ, изменение требований к содержанию, срокам и качеству работ, отказ от работы с определёнными подрядчиками, технологиями, поставщиками позволят не только убрать источник риска, но и сам риск.

Часть причин возникновения рисков вначале контракта могут быть убраны при помощи изменения требований к результатам, при получении новой информации, изменении технических решений, путем разработки новых принципов работы, привлечения экспертов. При пассивном избегании рисков происходит отказ от наиболее рискованных целей и частей контракта, от применения новых технологий, однако избегание возможных опасностей может привести к снижению эффективности закупки.

2. Пассивное финансирование. Альтернативными подходами являлись стратегии, основанные на передаче рисков (страхование, гарантии, контрактные условия) за счет включения в план закупок дополнительных ресурсов. Такое пассивное финансирование незапланированных работ является результатом расчета на невозможность прогнозирования и управления уровнем риска, а лишь его смягчении и устранении последствий. В современном обществе при управлении рисками необходимо смещение приоритетов от пассивного управления рисками к активному, обеспечивающему быстрое воздействие, как на последствия, так и на источники рисков за счет внедрения процедур по выявлению, анализу и реагированию на риски на всех стадиях процесса закупки. В результате управление рисками должно стать неотделимой частью и подготовки, и исполнения необходимых задач, с большей частью процедур и направлений планирования, организации и контроля управленческих решений.

3. Активное снижение. Основное направление деятельности системы управления рисками в сфере закупок выражается в активных стратегиях по снижению рисков (изменение, диссипация, ограничение, создание системы безопасности).

4. Активное принятие. При невозможности применения вышеуказанных стратегий, либо их экономической невыгодности возможно принятие риска. В таком случае контракт не изменяется, а разрабатывается план мероприятий на случай наступления риска. Все способы реагирования будут применяться в момент появления признаков реализации риска.

Таким образом, в современной сфере закупок необходимо грамотное использование инструментов и методов риск-менеджмента, что позволяет значительно сократить неопределённости, являющиеся неотъемлемой частью любого контракта, и сопряжено с множеством существенных выгод, так как открывает новые возможности и позволяет выполнить закупку с соблюдением установленных временных, стоимостных и качественных параметров.

Система государственных закупок, как экономическая система, уникальна и обладает особой спецификой, сочетающей как рыночные, так и административно-командные черты, присущие любому государственному регулированию.

Рассмотрим особенности системы государственных закупок, влияющих на процесс управления финансовыми рисками:

1) неизменность условий контракта;

2) невозможность «дробления» государственных контрактов;

3) стандартизация процедур и отсутствие гибкости системы;

4) задача минимизации затрат подменяется задачей соблюдения установленных «лимитов»;

5) использование обязательной системы финансовых гарантий.

Следует отметить, что применение «классических» методов управления рисками, таких как диверсификации; лимитирования; разделения; резервирования; страхования; хеджирования рисков в системе государственных закупок ввиду ее специфики сопряжено с определенными сложностями либо неэффективно, а, в некоторых случаев, даже не корректно.

Проведем анализ применимости традиционных методов управления финансовыми рисками.

Использование диверсификации в сфере закупок предполагает формирование заказчиком портфеля государственных контрактов, что позволит распределить финансовые риски за счет снижения уровня концентрации на каждого исполнителя и направление закупок. Практическое

применение данного метода ограничено конкурсным характером закупок, необходимостью формирования портфеля исходя из потребностей потребителя и наличием системных рисков сферы закупок.

Лимитирование (ограничение) рисков в отечественной контрактной системе практически не применяется. Субъекты закупки должны добровольно ограничить принимаемый финансовый риск, исходя из собственных расчетов максимально допустимого уровня риска. При превышении этого уровня, субъекту закупки следует частично или полностью от него отказаться. Практическое применение данного метода ограничено и целесообразно для заключения крупных контрактов заказчиком.

Применение метода разделения риска в системе государственных закупок ограничено ввиду «неделимости» контрактов. Формально для исполнителей разделение финансовых рисков возможно лишь на этапе исполнения за счет привлечения соисполнителей.

Резервирование предполагает добровольное создание специальных резервных фондов субъектами экономических отношений. При реализации финансовых рисков убытки компенсируются за счет фонда. В отечественной практике данный метод не находит широкого применении в силу отсутствия достаточного количества финансовых ресурсов для формирования соответствующих резервов [47]. Для заказчиков резервирование значительных сумм затруднено ввиду ограниченности бюджетного финансирования. Для исполнителей создание резервов также экономически нецелесообразно ввиду отвлечения финансовых ресурсов и снижения рентабельности.

Довольно редко встречается в системе государственных закупок весьма популярный в других сферах метод управления рисками как страхование. Гибкость в отношении ключевых параметров риска (вид риска, срок страховой защиты, величины страхового покрытия) нивелируется неоправданно высокими страховыми тарифами. Для заказчиков страхование

целесообразно исключительно в ситуации, когда система финансовых гарантий не «покрывает» финансовые риски по заключаемому контракту. Для исполнителей данный метод в значительной степени увеличивает издержки и, как следствие, снижает уровень рентабельности. В результате обеими сторонами закупочной деятельности на практике применяются другие механизмы финансовых гарантий.

Хеджирование также имеет ряд серьезных недостатков и ограниченно применимо при осуществлении государственных закупок в связи с высоким уровнем стандартизации и ориентацией на достаточно высокий уровень развития срочного рынка на национальном уровне, эффективно только в отношении ценового риска.

Таким образом, на сегодняшний день классические методы управления финансовыми рисками в силу специфики системы государственных закупок ограничены в применении либо неэффективны.

С учетом ограниченности действия определенных методов управления рисками необходимо разработать методику управления рисками, исходя из уровня риска на государственный контракт и издержками, связанными с управлением данным риском.

В зависимости от возникающих потребностей заказчика с учетом экономической ситуации управление рисками может основываться на одной из существующих стратегий реагирования на риски: пассивное избегание, пассивное финансирование, активное снижение, активное принятие. Каждая из стратегий может включать в себя несколько методов управления, требующих разных ресурсов.

Для оценки эффективности каждого метода введем коэффициент «Риск/Издержки» (R/C), показывающий соотношение риска (R) и издержек (C), необходимого для обеспечения государственных нужд.

Рассмотрим уровень риска на государственный контракт с позиций проектного подхода, как функциональную зависимость от цены контракта

(P), срока исполнения, т.е. срочности (T) и качества продукции, работ, услуг (Q).

$$R = f(P,T,Q) \quad (2)$$

Под издержками будем понимать превышение цены контракта с расходами на управление рисками над базовой ценой контракта.

Порядок расчета коэффициента «Риск/издержки» представлен в табл. 2.2.

При пассивном избегании, т.е. отказе от риска заказчику потребуется время на заключение нового контракта. Независимо от цены контракта уровень риска (производная от цены) R= f(P) = 0. В данной ситуации очень важен предмет контракта и срочность его исполнения. Таким образом, уровень риска определяется как R= f(T). В ситуациях, когда от качественного и своевременного исполнения контракта зависит удовлетворение важных потребностей (например, медицинских) данный метод не применим.

Пассивное финансирование рисковых событий предполагает существенные издержки для заказчика, определяемых стоимостью страхового покрытия, гарантий или изменения контрактных условий. Уровень риска будет определяться ценой контракта (R= f(P)). Например, при цене контракта 300 000 рублей и страховом покрытии в 30 000 рублей коэффициент R/C=10.

Активное снижение, как наиболее эффективная стратегия реагирования на риски, включает в себя несколько методов управления финансовыми рисками. Так изменение условий контракта, может привести к увеличению цены контракта, R/C будет рассчитываться так же, как при пассивном финансировании, но его значение будет меньше при этом.

Таблица 2.2

Порядок расчета коэффициента «Риск/Издержки»

Стратегия	Методы	R	C
Пассивное избегание	отказ от риска	R= f(T)	оценка издержек на основе потерянного времени на перезаключение контракта
Пассивное финансирование	страхование	R= f(P)	стоимость страхового покрытия
	гарантии	R= f(P)	стоимость гарантий
	контрактные условия	R= f(P)	стоимость контрактных условий
Активное снижение	изменение	R= f(P)	стоимость изменения условий
	диссипация (разделение)	R= f(P)	превышение стоимости контрактов у нескольких исполнителей над стоимостью контракта с одним исполнителем.
	лимитирование	R= f(P)	превышение стоимости контрактов с ограничениями над стоимостью контрактов без ограничений
Активное принятие	диверсификация	R= f(P)	превышение стоимости диверсифицированного портфеля контрактов над базовым портфелем
	лимитирование	R= f(P)	превышение стоимости контрактов у нескольких исполнителей над стоимостью контракта с одним исполнителем.
	резервирование	R= f(P)	стоимость резервирования
	хеджирование	R= f(P)	стоимость хеджирования
	диссипация (разделение)	R= f(P)	превышение стоимости контрактов у нескольких исполнителей над стоимостью контракта с одним исполнителем.

Источник: составлено автором

При диссипации (разделении риска) и лимитирование (ограничении) у заказчика, вероятнее всего, будут издержки, так как стоимость контрактов у нескольких исполнителей превысит стоимость контракта с одним исполнителем.

Интересным представляется метод создания системы безопасности. В таком случае издержки будут определяться расходами на ее содержание, но это позволит снизить уровень риска на один контракт пропорционально совокупной стоимости портфеля государственных контрактов (по сути, финансированию заказчика (Sобщ)). В тоже время R/C будет корректироваться на эффективность работы службы (E). Эффективность можно рассчитать как процент реализованных финансовых рисков за период.

Активное принятие рисков применяется при невозможности снижения. Коэффициент R/C будет рассчитываться так же, как и при пассивном финансировании, но будет ниже ввиду активного характера методов управления, предполагающих не только финансовые меры реагирования на риски.

Расчет данного коэффициента позволит оценить стоимость минимизации риска относительно его уровня и провести сравнительную эффективность методов, исходя из возможностей финансирования системы управления рисками.

Таким образом, учитывая специфику отечественной системы государственных закупок и ограниченные возможности применения частных методов управления рисками необходимо введение дополнительных инструментов, показывающих возможности покрытия рисков и стоимость покрытия рисков, для формирования пакет мер не экономического характера, позволяющих снизить стоимость управления рисками.

2.2. Трансформация механизма ценообразования в сфере закупок

Система ценообразования при государственных заказах и закупках в Российской Федерации трансформировалась с выходом Закона 44-ФЗ, изданием Приказа Минэкономразвития России №567 от 02.10.2013 г. «Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)» [15], а также Федерального закона №71-ФЗ от 01.05.2019 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [4].

Согласно текущему законодательству для определения начальной (максимальной) цены контракта приоритетным методом является анализ рынка, построенного на сопоставлении рыночных цен. При использовании данного метода заказчик может применять коэффициенты (индексы) для корректировки цен товаров (услуг), учитывающих условия поставок и характеристики товаров.

Кроме того, заказчиком может использоваться информация о ценах, полученная различными методами. Так, могут быть рассмотрены данные из доступных и открыто публикуемых источниках информации о рыночных ценах, а также данные, обретенные в результате размещения запросов на цены планируемых к закупке товаров (или услуг) в единой информационной системе, а также данные, полученные по специально организованному запросу у поставщиков, которые осуществляют поставки подобных товаров и услуг, и на основе сопоставления данных принимать управленческие решения.

Альтернативой анализу рынка выступает нормативный метод. В таком случае цена контракта рассчитывается на основе предложенных требований к товарам и услугам, установленным требованиями нормирования в данной

сфере. Для некоторых отраслей закупок возможно применение тарифного метода, построенного на определении регулируемых цен (тарифов) на товары и услуги.

Проектно-сметный метод, применяемый в системе ценообразования при закупках, заключается в определении начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), используется при строительных работах, при осуществлении текущего ремонта зданий, строений, сооружений, помещений, а также в сферах, связанных с сохранением объектов культурного наследия народов Российской Федерации (за исключением научно-методического руководства, технического и авторского надзора реконструкцией, капитальным ремонтом), в соответствии с методиками и нормативами (государственными элементными сметными нормами); при осуществлении строительных работ и специальных строительных работ, утвержденными в соответствии с компетенцией федеральным органом исполнительной власти [37].

Также при ценообразовании в контрактной системе применяется затратный метод, определяющий расчет цены на основе суммы всех произведенных затрат (т.е. прямые и косвенные затраты) и нормы прибыли, отражающей достаточный уровень экономической эффективности в рассматриваемой сфере экономической деятельности. При этом берутся в расчет прямые и косвенные затраты на производство (приобретение и реализацию), а также расходы на транспорт, хранение, страхование и др. Этот метод используется в ситуациях, когда невозможно использования другие методы, или в дополнение к ним.

Закон №44-ФЗ предусматривает в системе ценообразования при осуществлении закупок, что при возникновении ситуации, когда невозможно применить для определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком,

исполнителем), методов, законодатель обязует заказчика разработать обоснование невозможности применения указанных методов.

С 01.07.2019 г. в 44-ФЗ внесены изменения по вопросам начальной (максимальной) цены контракта. Изменения касаются, в первую очередь, вопросов размещения информации в единой информационной системе.

В соответствии с текущим законодательством при невозможности изначально определить объем работ и услуг заказчику необходимо определить и обосновать цену единицы товара, работы, услуги. Применение начальной (максимальной) цены контракта, включая расчет размера обеспечения заявки или исполнения контракта, применяются к максимальному значению цены контракта.

Высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации могут вводиться методические рекомендации по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком, в интересах субъектов Российской Федерации.

Законом №71-ФЗ определено увеличение до 300 млн. рублей начальной (максимальной) цены контракта, при которой допускается электронный аукцион с сокращенным сроком подачи заявок, и до 2 млрд. рублей - при осуществлении закупок на строительные работы.

При этом Закон №71-ФЗ запрещает выплату аванса при заключении договора с участником закупки, предложившим цену контракта, которая ниже начальной (максимальной) на 25% и более.

При выполнении строительных работ, работ с объектами культурного наследия, а также, в случае если цена контракта свыше 1 млрд. рублей, исключается необходимость размещения подрядчиком отчета по отдельным этапам исполнения контракта.

Существующая прямая зависимость между уровнем социально-экономического развития, покупательной способностью населения, структурой потребления и адекватностью цены любого продукта.

Обобщая вышеизложенное, отметим, что в законодательстве Российской Федерации о контрактной системе при можно выделить особенности применения начальной (максимальной) цены контракта и цены контракта. Так, ответственность за определение цены при осуществлении закупки – ее денежное выражение, возложена на заказчика. Данное требование угнетает рыночный механизм и снижает эффективность данной деятельности. Известно, что именно поставщик полностью обладает базовой информацией для определения цены на закупаемые товары или услуги, именно у поставщика в руках находятся инструменты ценообразования, как то- маркетинговая и логистическая политика, масштабирование производства, целевая рентабельность, рыночная конъюнктура и иные позиции, влияющие на ценообразование и иные факторы, цена, в конечном итоге, становится результирующей всех аспектов бизнеса. Таким образом, поставщик определяет политику ценообразования более эффективно, чем заказчик.

При государственных заказах, заказчику решать задачу ценообразования следует с учетом включения в цену контракта финансовую нагрузку поставщика на обеспечение заявки, возможные штрафы и размеры пени, судебные риски и издержки, отложенные по срокам платежи, отсутствие авансирования и другие контрактации закупок.

Система ценообразования при государственных закупках опирается на фиксированную цену контракта (цена за единицу). Более эффективным направлением можно считать включение поставщика в фактический отбор с целью максимальной мобилизации внутренних (рыночных) резервов и поиску оптимизации рисков. Данные информации о ценах на планируемые закупки товаров (услуг) нуждаются в дополнительном экономико-математическом аппарате и информационных баз данных. Фиксированная цена перекладывает финансовые риски на поставщика, и тем самым повышает неэффективность контракта. Подобные риски при исполнении контракта следует оценивать в качестве ценовых рисков.

Требует дополнительного рассмотрения риск государственных контрактов, заключаемых по демпинговым ценам. Наименьшая цена по законам экономической теории, может представлять собой маркетинговый ход. Поэтому необходимо учитывать при ценообразовании такие факторы, как проверка поставщиков, учет их деловой репутации, результаты аудита их деятельности и т.п. Существует необходимость указания на то, что можно считать демпингом при осуществлении государственного заказа. Поскольку эксперты уже определят демпинг при закупках, как ценовое предложение, которое не дает прямого предположения, что участник сделки имеет намерения оказать предложенные услуги.

В настоящее время в действующем российском законодательстве ценообразование признается демпинговым на этапе, предшествующем анализу предложения участника закупок на предмет реализуемости – когда цена снижена участником закупок ниже фиксированного процента, исчисляемого от начальной (минимальной) цена заказчика. Существующая система снижает эффективность контрактов. Противоречие существующих подходах заключаются в том, что цена в государственных закупках возникает вне контрактных отношений.

Рыночная модель цену продукта (товара, услуги) в контрактной системе превращает в цену сбыта согласно контракту. Цена контракта складывается в результате проводимой маркетинговой политики компании и его бизнес-модели.

Для эффективного развития любой сферы необходимо изучение, как ретроспективных данных, так и зарубежного опыта развития контрактной системы во избежание ошибок предшественников и анализа возможностей применимости различных путей развития с учетом страновой специфики.

Одной из наиболее вариативных сфер закупок обладает система федеральных контрактов в США. Базой для расчета цены контракта является не конкретная стоимостная пропорция или структура расходов. Цена по федеральному контракту содержит, прежде всего, твердую фиксированную

цену, а в качестве реализации механизма повышения эффективности механизма закупок включены процедуры, позволяющие уточнить отдельные статьи расходов. Такой подход к ценообразованию требует высокой культуры деловых взаимоотношений, низкого уровня коррупции и доверия к правовым институтам.

Для оценки возможностей дальнейшего развития подходов к ценообразованию при закупках в отечественной контрактной системе интересной представляется принципиальная основа системы правительственных заказов в США. На государственном уровне реализуется функционально-целевой подход к закупочной деятельности, позволяющей учесть потребности заказчика. При этом система не направлена на исключительное снижение доходов исполнителей в виде бюджетной экономии от снижения цены контракта. Более того, государство, в оправленных законодательством случаях, возмещает издержки исполнителя, связанных с выполнением контракта.

Рассмотрим более подробно систему федеральных контрактов в США по типам в соответствии с их экономическим назначением:

- контракты в сфере НИОКР, цель которых - разработка новых технологий, особенно в сфере вооружений и военной техники;

- контракты, направленные на разработку и продвижение фундаментальных и прикладных исследований;

- контракты, направленные на промышленное производство серийной продукции;

- контракты по строительным и архитектурным работам;

- контракты в сфере инжиниринга и консалтинга;

- контракты в сфере транспортных услуг;

- контракты на аренду полигонов, зданий, сооружений, земли и другого федерального имущества;

- контракты на услуги служб городского хозяйства: водоснабжение, канализацию, газоснабжение.

Описанные контракты классифицируются по стоимости на контракты-программы, главные контракты, контракты-распоряжения на закупку и заказ-изменение.

Большинство специалистов считает, что в рамках контрактной системы наиболее сложная схема ценообразования используется в механизме «контракта-программы».

Существует типология контрактов, заключаемых с крупными промышленными корпорациями и научными институтами, которые предполагают базовые контракты, продолжающиеся контракты и специальные контракты на выполнение исследований и разработок, а также разделение контрактов по цене. Наиболее крупные контракты-программы стоимостью свыше 10 млн. долл. становятся предметом федерального заказа, реализуемого от 5 до 10 лет. Значительные финансовые и технологические риски обуславливаются уровнем и значимостью заказа.

Следующим уровнем в иерархической системе сферы закупок США являются главные контракты, заключаемые на уровне Министерств и стоимостью от 10 тыс. долл., для НАСА минимальный порог выше – 25 тыс. долл. Далее идут текущие контракты в соответствии с их ценой: контракты-заказ-изменения от 2,5 тыс. до 10 тыс. долл., заказы-изменения менее 10 тыс. долл., распоряжения на закупку менее 2,5 тыс. долл.

Таким образом, система федеральных контрактов строится на основе принципов открытости, гибкости и взаимной выгоды. В процессе выбора метода ценообразования определяются: степень и форма экономической ответственности исполнителя за издержки, связанные с выполнением заказа; размер, форма прибыли и поощрения по контракту для обеспечения требований и параметров поставляемых товаров и услуг. В зависимости от заданных параметров закупки существует два варианта ценообразования:

1. *Метод фиксированных цен*. Цена устанавливается государством на основе прогноза конъюнктуры рынка. Исполнитель несет ответственность и риски за издержки, прибыль и убытки относительно установленной цены.

2. *Метод возмещения затрат*. Цена определяется заказчиком на основе финансового анализа вероятных издержек исполнителя. Государство и исполнитель согласовывают между собой размер прибыли, ее границы, а не затраты производства. При этом ответственность и контроль исполнителя за расходами сведены к минимуму. Такое распределение ответственности и прибыли обеспечивает эффективность и рациональность государственной политики в сфере закупок.

Существует тип материально-стимулирующих контрактов. Такие контракты занимают промежуточное положение между двумя предыдущими. При их реализации предусмотрены различные степени материальной ответственности подрядчика. Материальное стимулирование (или экономические санкции) исполнителя определяются качеством выполнения контракта, степенью риска и неопределенности. Таким образом, цена контракта находится в зависимости от основных параметров контракта, обеспечивая его эластичность и эффективность. Контракты поощрительного типа предусматривают оплату всех затрат производства подрядчика с учетом сроков выполнения госзаказа.

Что касается материально-стимулирующих контрактов, в основе которых закладывается фиксированная цена, корпорации-подрядчики при выполнении госзаказа получают возможность извлекать как повышенную прибыль, так и ее минимум. В случае просчетов (перерасходов) финансовых показателей подрядчика последуют экономические санкции против исполнителя госзаказа.

Несколько иной тип ценообразования можно проследить в типах контракта комплексного (многократного) поощрения, это контракт материального стимулирования и поощрительного типа договора, который международными экспертами права и управления единодушно считается вершиной теории и практики ценообразования при реализации госзаказа, не смотря на сложность его планирования. Данный инструмент предполагает обязанность для подрядчиков выполнять заказы, более эффективные по ряду

технико-экономических параметров. Министерство обороны США, Национальное управление по аэронавтике и исследованию космического пространства- NASA – в более полувековой период применяли такого типа заказы для разработки новой техники в различных отраслях - аэрокосмической, авиационной, военной, электронной, в машиностроении, в кораблестроении. В этих сферах велики риски коммерческих просчетов и риски научно-технического характера, а эффективность корпораций и методы хозяйствования и управления, применяемые в них, имеют решающее значение при выполнении поставок государства. Такой тип контракта, своего рода «пилот», успешно применялся при реализации госзаказа по разработке спутников слежения за атомными взрывами программы США Vela, осуществленный в 60-е годы прошлого века для военно-воздушных сил Соединенных Штатов Америки. Подрядчиком-исполнителем контракта выступала ныне несуществующая американская компания Martin Marietta,

В отличие от просто поощрительных контрактов включается формула долевого участия -разделения ответственности по заказу между заказчиком и подрядчиком - на особом принципе включения встроенного инструмента управления и поощрения, имеющим комплексный характер – поскольку охватывает такой тип контракта больше показателей, чем традиционный контракт поощрительного типа.

При реализации такого типа контрактов заказчиком и подрядчиком согласовываются не менее четырех основных экономических показателя: цена (издержки производства), норма прибыли, количественные и качественные позиции товаров (услуг, работ), условия их поставки (например, время реализации и др.). Эти показатели выступают как критерии при финансовых расчетах с подрядчиком при выполнении контракта.

Долевое участие имеет в своей основе работу по разделению финансовой ответственности между государством-заказчиком и подрядчиком-исполнителем по позициям:

- экономия от издержек производства при планировании распределения затрат;

- разделение ответственности от экономии по издержкам за доставку изделия (выполненной работы) в срок или досрочно;

- разделение ответственности от экономии по издержкам по обеспечению технических показателей;

- разделение между сторонами общей экономии всех затрат долевого участия в прибылях.

При ценообразовании в государственных контрактов, реализуемых на основе такого принципа в США, включают к контракты 20-50 элементов стимулирующего эффекта деятельности подрядчика-исполнителя госзаказа или финансовые санкции и за срыв указанных в контракте параметров.

В конце 20 века сложилась тенденция экономической политики правительственных органов наиболее тесно применять в госзаказах хозяйственную практику.

Рассмотрим типы контрактов, отраженных в табл. 2.3, с целью их возможного применения в российской системе ценообразования при госзаказах, вместо системы начальной (максимальной) цены контракта.

Таблица 2.3

Основные типы контрактов, применяемые в различной системе ценообразования при государственных и муниципальных закупках

Тип контракта/формула цены	Описание	Разделение риска
Контракт фиксированных цен. Формула цены является наиболее простой при его заключении цена заказа определяется ведомством-заказчиком как сумма затрат, складывающаяся из планируемых издержек производства и	Применяется в системе госзаказов США, когда по условиям выполнения заказа не предполагается получить инновационные, принципиально новые товары (продукты, услуги). Политика государства по отношению к контрактам такого типа предусматривают более ограниченный финансовый контроль со стороны заказчика. Главное	Риск подрядчика

установленной по закону прибыли подрядчика	условие реализации контракта такого типа -установление твердо фиксированной цены. Могут сложиться условия, что фиксация в жестких рамках экономически не оправдана. Исходной основой для расчетов между государством Цена контракта определяется государством до его заключения на основе анализа текущей и прогнозируемой конъюнктуры рынка на протяжении всего срока выполнения заказа. Использование контракта связано с возможным изменением темпов инфляции (вводится так называемый «вклад инфляции»)	
Контракт с фиксированной ценой и ее возможной корректировкой в последствии (по скользящей шкале цен) На первом этапе формула ценообразования контракта совпадает с контрактом первого типа, в случае изменения цены контракта формула ценообразования учитывает коэффициент изменения (увеличение или сокращение) части издержек производства на последующем этапе контракта	Используется для создания инновационной техники для различных отраслей и приобретения сырья и материалов для данной продукции. Финансовые условия предусматривают выполнение заказов в долгосрочной перспективе и по цене, устанавливаемой при подписании контракта на реализацию госзаказа. Формула цены контракта может быть пересмотрена по скользящей шкале цен вследствие: 1. изменения конъюнктуры (рост цен на сырье); 2. повышения затрат на рабочую силу (что приводит к росту издержек). Возможно увеличение цены до десяти процентов от заявленной. При реализации такого контракта государство-заказчик вправе осуществлять финансовый контроль корпорации-подрядчика. Прибыль подрядчика устанавливается на основе первоначально фиксированной цены. Данный тип контракта содержит в себе элемент разделения риска и экономической ответственности по договору между сторонами. Данный тип контракта должен	Риск подрядчика (в преобладании) плюс разделенный риск

	отвечать условию, согласно которому пересмотр цены по верхнему пределу не должен превышать верхнего предела цены заказа при его заключении.	
Контракт с фиксированной ценой и поощрительной системой вознаграждения Параметры ценообразования включают (плановые значения): издержки производства; прибыль; цена контракта (цена по затратному подходу; верхний предел цены контракта). Применяется формула долевого участия, а также другие экономические методы прямого стимулирования подрядчиков	Тренд хозяйственной политики США- своего рода «самонастраивающееся ценообразование», заказчик и подрядчик участвуют в разделении выгоды от общей экономии при реализации заказа. Является новым инструментом регулирования. Используется в разных сферах. Направлен на повышение ответственности корпораций-подрядчиков за выполнение качественных и экономических условий госзаказа, соблюдение сроков и экономии государственных ассигнований.	Риск подрядчика (в преобладании) плюс разделенный риск
Контракт с фиксированной ценой и ее корректировкой:	Заказчик и поставщик определяют верхний предел цены и стороны предусматривают экономические условия пересмотра начальной цены заказа после его полного завершения.	
по прогнозируемым издержкам механизм на начальном этапе цена устанавливается исходя из суммы стоимости реализуемой части заказа на основе прогнозируемым издержкам производства и прибыли на первый этап и дальнейший этап.	При заключении контракта стороны предусматривают выполнение работы в два этапа	Риск подрядчика (в преобладании)
по фактическим издержкам производства	Данный тип используется преимущественно для управления краткосрочными заказами на новую	Риск подрядчика плюс

На начальном этапе формула образования цены как в контракте с твердо фиксированной ценой, затем заказчик оценивает фактические издержки и их утверждает и подрядчик с ведомством - заказчиком устанавливают новую цену конечную фиксированную цену, в границах последней и завершаются расчеты на выполнение госзаказа	технику, НИОКР, при условии, что их стоимость не превышает 100 тысяч долларов. Верхний предел цены контракта назначается и остается постоянным на весь срок госзаказа, согласованная норма прибыли- до 12 процентов издержек производства. На практике новая конечная цена может как увеличиваться, так и уменьшаться. По финансовым условиям стороны не должны превышать верхний предел цены контракта. При выполнении госзаказа экономический риск подрядчика ограничен. Заказчик обладает правом проверки финансовой документации, отражающей реальный объем издержек производства исполнителя.	разделенный риск (в преобладании)

Источник: составлено автором

Таким образом, одними из основных рисков в контрактной системе для заказчиков стало корректное описание объекта закупки и определение НМЦК. Для корректного определения НМЦК заказчики вынуждены перерабатывать огромные массивы информации, включая ГОСТы, технические характеристики товаров, технические регламенты. В процессе планирования необходимо точно описать качественные характеристики предмета контракта во избежание излишних требований, а также обеспечения конкуренции, что обеспечивается формированием каталогов товаров, работ, услуг, с конкретными признаками идентификации.

Единицам товаров, работ, услуг с набором уникальных характеристик присваивается единый номенклатурный номер (ЕНН), который однозначно идентифицирует продукцию (услугу) для субъектов закупки (рис. 2.1). Таким образом, в Каталоге ЕНН формируется единая информационная модель, представляющая собой точную цифровую копию [63].

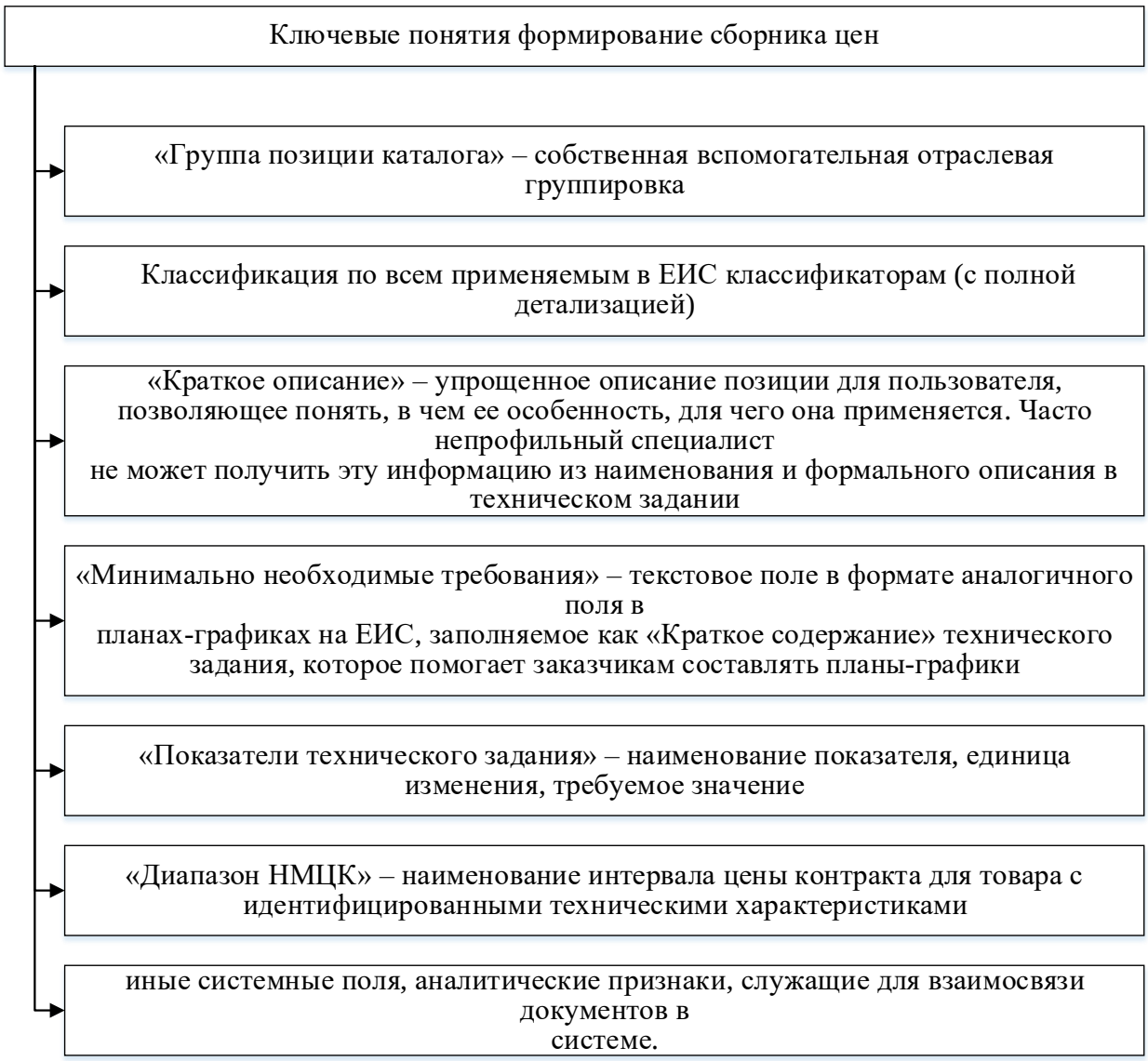


Рис. 2.1. Порядок формирования сборника цен

Источник: составлено автором

Каталог ЕНН включает исчерпывающую информацию о технических характеристиках продукции, диапазон НМЦК, рассчитанный на основе данных по предыдущим закупкам (рис. 2.2).

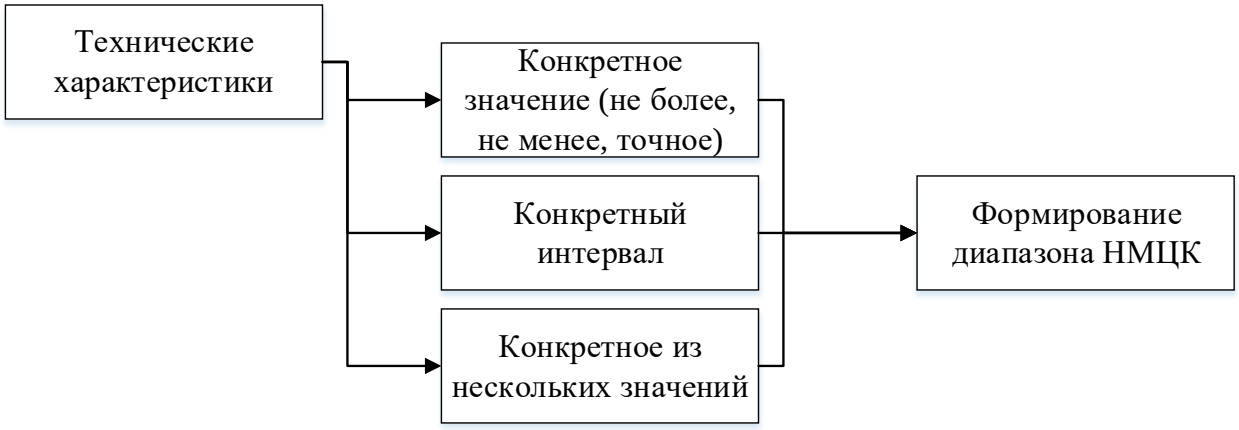


Рис. 2.2. Порядок формирования диапазона НМЦК

Источник: составлено автором

В процессе применения каталога ЕНН в сфере закупок динамично формируются обобщенные позиции без указания конкретных производителей. При разработке конкурсной документации использование обобщенных позиций каталога позволяет избежать предвзятого, субъективного отношения к потенциальному исполнителю, что так снижает и коррупционные риски. Концептуальная схема реализация каталога ЕНН представлена на рис. 2.3.

В целом, успешная реализация проекта ЕНН позволит повысить качество планирования в сфере закупок, придаст стимулы промышленным предприятиям и сферы услуг посредством объективного анализа общественных потребностей , повысит прозрачность сферы закупок, одновременно снижая уровень коррупции, обеспечит практический вклад в цифровую экономику, инновационное развитие и глобальную конкурентоспособность России.

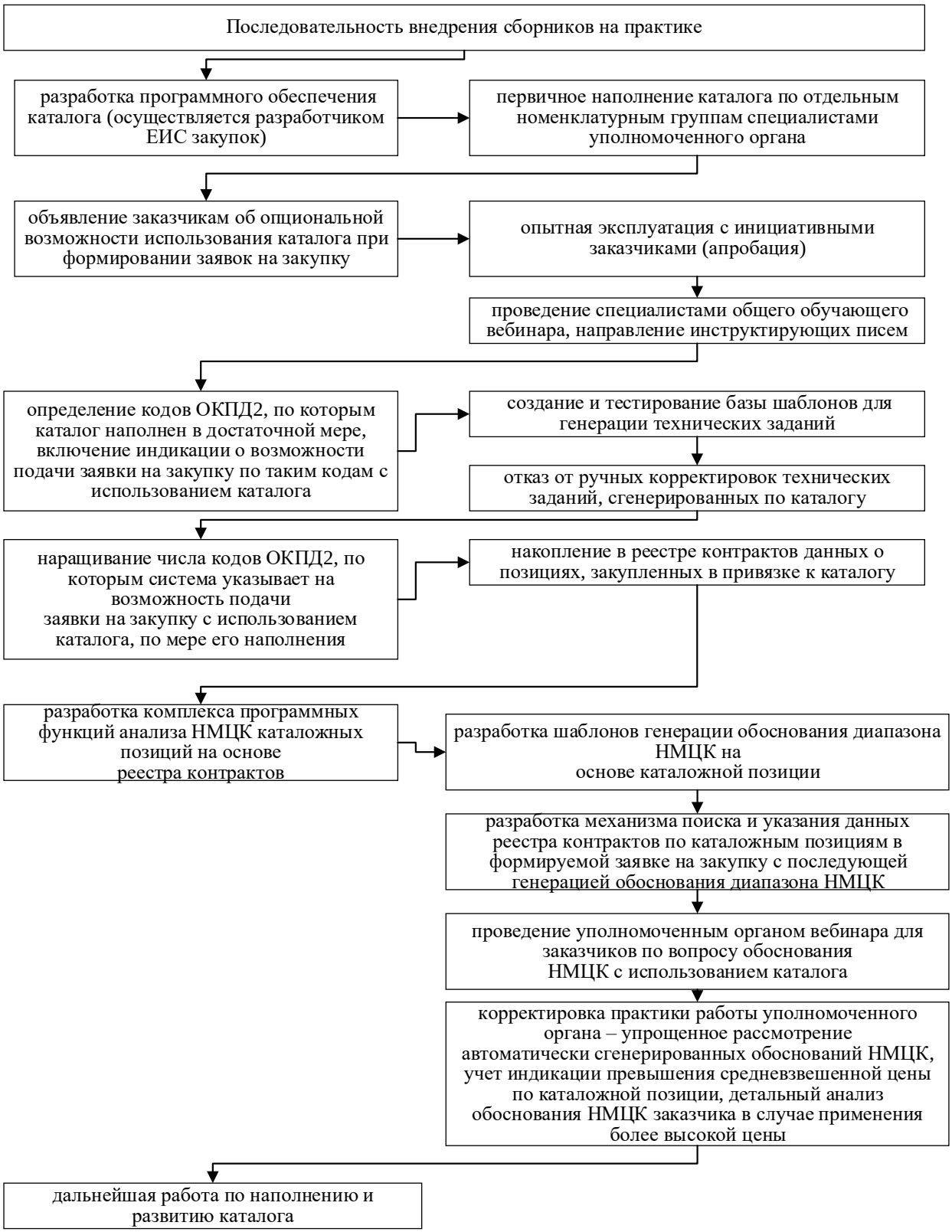


Рис. 2.3. Порядок использования сборника цен

Источник: составлено автором

Предложенный подход к организации закупок будет способствовать составлению проектов сборников номенклатуры и цен на продукцию, рекомендуемую для потребления органами государственной власти с целью стимулирования спроса на внутреннюю продукцию. Составление сборников номенклатуры и цен на продукцию, рекомендуемую для потребления органами государственной власти с целью стимулирования спроса на внутреннюю продукцию будет способствовать сокращению девиантных закупок и является действенный инструментом снижения ценового риска заказчика.

2.3. Матричный подход к управлению процессом нормирования в сфере закупок

На сегодняшний день под сферой закупок понимается совокупность общественных отношений, складывающихся между государством и субъектами экономической системы страны. Обеспечение эффективности и результативности данного взаимодействия нуждается в качественном законодательном развитии компонентов двусторонней конкурентоспособности между участвующими сторонами [89].

Условно процесс закупки можно разделить на три стадии: планирование; осуществление закупок; мониторинг, аудит и контроль. Для целей нашего исследования важно выделить в составе планирования два ключевых элемента – обоснование и нормирование.

Обоснование закупки заказчиком представляет собой процесс установления соответствия планируемой закупки целям осуществления закупок посредством формирования плана закупок и плана-графика закупок. При формировании плана закупок обоснованию подлежат объект закупки, требования к продукции и нормативные затрат; при формировании плана-графика - начальная (максимальная) цена контракта, цена контракта,

заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) и способ определения поставщика. Оценка обоснованности осуществления закупок проводится в ходе мониторинга, аудита и контроля. Контроль за соблюдением требований к обоснованию закупок и обоснованности закупок возложен на органы внутреннего государственного финансового контроля и ФАС России [81].

Согласно статье 19 Федерального закона № 44-ФЗ планирование и осуществление закупок должно осуществляться с учетом требований к закупаемым заказчиком товарам, работам, услугам и нормативных затрат. Институт установления таких требований именуется нормированием в сфере закупок.

С помощью установления нормативов количества и цены в рамках определения нормативных затрат становится возможным определить обоснованный объем и максимальную стоимость товаров, работ, услуг, планируемых к закупке.

Целевая функция нормирования в сфере закупок заключается в установлении баланса интересов заказчика в удовлетворении его объективных потребностей и обеспечении интересов государства и общества в части сохранения бюджетных средств от ненужных расходов, а также неэффективных расходов на продукцию с избыточными потребительскими свойствами или предметы роскоши.

Инструментами реализации данной функции является комплекс требований к форме планов закупок, планов-графиков закупок, порядку их формирования, утверждения и ведения в единой информационной системе. Реализация данных мер позволила в значительной степени унифицировать контрактную систему, систематизировать деятельность заказчиков и коммерческих структур, повысить прозрачность сферы закупок.

Эффективность закупочной деятельности является производной от качества планирования и принятия управленческих решений. В основе построения грамотного плана закупок лежат точность и последовательность

характеристик объектов закупки, детализация важнейших задач и процедур и время получения продукции, оказания услуг, выполнение работ.

Нормирование закупок является частью процесса планирования закупок. Если нормирование затрат соответствует плану закупок, то нормирование требований к закупаемой продукции соответствует плану-графику. На основании нормативных затрат происходит обоснование закупок и готовятся предложения по проекту бюджета и составляется план закупок. На основании нормирования требований к отдельным видам товаров, работ, услуг, установленных на законодательном уровне соответствующими перечнями, готовится план-график, и разрабатываются документы закупки (извещение, документация).

Рассмотрим процесс нормирования в сфере закупок. Для этой цели разработана методика нормирования закупок на основе матричного подхода к управлению [148] (рис. 2.4) .

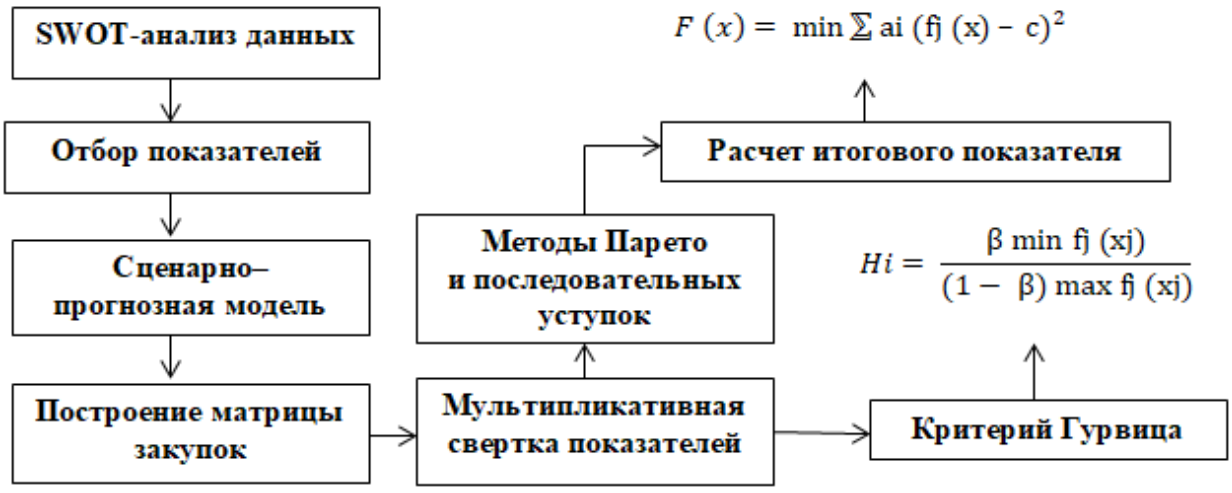


Рис. 2.4. Описание методики нормирования в сфере закупок закупок

Источник: составлено автором

Во время первого этапа необходимо идентифицировать и выделить основные экономические и социальные задачи и проблемы. Нами проведен SWOT социально-экономического развития города для отбора ключевых показателей системы нормирования в сфере закупок. Результаты представлены в табл. 2.4 и 2.5.

Таблица 2.4

SWOT-анализ экономического развития города

Сильные стороны	Слабые стороны
- высокий потенциал развития; - синергетический эффект взаимодействия субъектов экономики	- нехватка высокотехнологических проектов; - недостаточный уровень конкурентности; - инвестиционная привлекательность.
Аспекты развития	Возможные проблемы
- улучшение нормативной базы; - повышение качества услуг; - увеличение уровня конкурентности.	- финансовые риски; - социальные риски; - низкая эффективность управления;

Источник: составлено автором

Таблица 2.5

SWOT-анализ социального развития города

Сильные стороны	Слабые стороны
- наличие хорошей образовательной базы; - большой опыт в области социального и экономического развития	- нехватка квалифицированных кадров; - недостаточная информационная оснащённость
Аспекты развития	Возможные проблемы
- повышение квалификации; - инновации и инвестиции; - непрерывный мониторинг уровня эффективности.	- нехватка развития информационного и социального базиса.

Источник: составлено автором

В основе SWOT-анализа лежали требования к субъектам взаимодейтсвия в сфере закупок, и объективные внешние и внутренние факторы, формирующую соответтвующую инфрастурктуру, сопровождающую процесс закупок.

Вторым этапом является отбор показателей для нормирования закупок. Базисом закупочной деятельности остается ограничение финасирования, выделяемого на нужды города. Следовательно, одним из приоритетных направлений совершенствования закупочной деятельности является расширение спектра объектов и принципов нормирования на основании оценки состава и вида нормативных расходов (рис. 2.5).

На основе экспертных оценок профильных комитетов сделан вывод, что на текущий момент наиболее важными являются следующие расходы:

- на обеспечение реконструкции и строительства;
- на коммуникационную и информационную поддержку;
- на повышение уровня квалификации сотрудников;
- на капитальный ремонт.

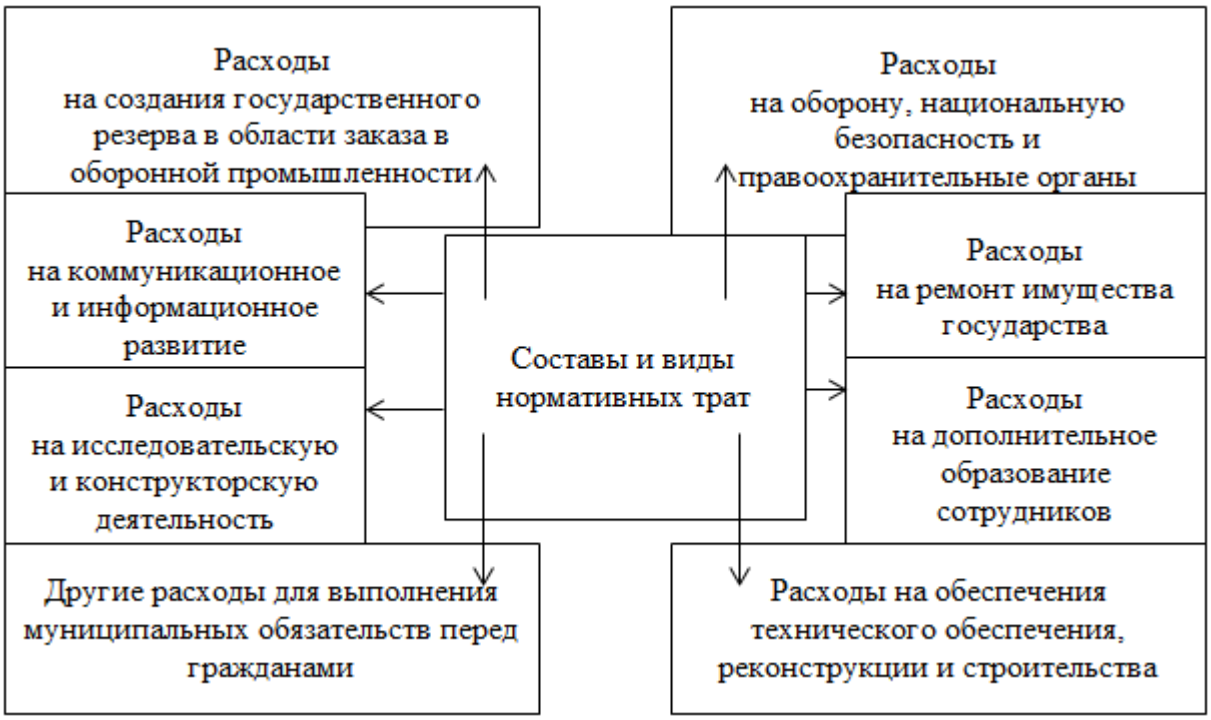


Рис. 2.5. Состав и виды нормативных расходов

Источник: *составлено автором*

На третьем этапе результаты SWOT-анализа прорабатываются на основе следующей сценарно – прогнозной модели нормирования закупок (рис. 2.6).



Рис. 2.6. Сценарно–прогнозная модель нормирования закупок

Источник: составлено автором

Реализация предлагаемой сценарно–прогнозной модели нормирования закупок базируется на определении соответствующего математического аппарата. В основе используемых динамических моделей лежат выборки параметров объектов изучения. Вероятностные сценарии сформированы на статистическом анализе временных рядов.

Эффективность управления системой нормирования государственных закупок зависит от совокупности внутренних и внешних факторов, влияющих на планирование и осуществление закупок. Управление процессом нормирования закупок города направлено на максимальное снижение рисков при составлении закупочной документации.

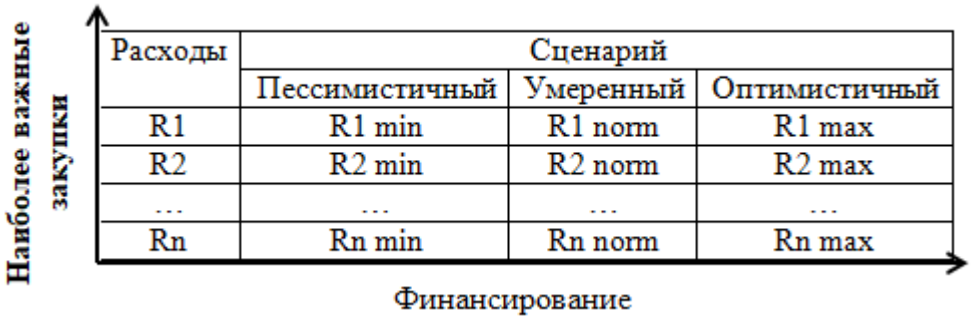
Научные разработки в облати управления закупками можно реализовать при помощи использования управленческих инструментов стратегического планирования. Планирование в сфере макроэкономики является работой, направленной на динамическое развития общества в целом, определения базовых экономических параметров в ближайшем и далёком будушем.

Анализ научной литературы по вопросам планирования в сфере макроэкономики позволил определить комплекс базовых методов. В процессе нормирования применяются нормативный метод для учета количественных показателей, таких как предельная цена, нормы положенности и аналитический метод учета качественных характеристик потребительских свойств продукции, товров и услуг, а также их дальнейшее сопоставление. Анализ закупочных практик показал, что уровень профессионализма заказчика недостаточен для разработки и внедрения моделей по оптимизации в области нормирования закупок [49].

Перспективные программно-ресурсный и программно-целевой методы, применяемые при реализации национальных проекто, ограничены ввиду своего базиса в виде ресурсной или целевой составляющей. Для целей нашего исследования будем развивать данные методы на основе матричного подхода к нормированию.

На 4 этапе рассмотрим возможность внедрения матричного подхода к нормированию закупок.

На основе методов управления в сфере закупок необходимо быстро реагировать на изменяющиеся внешние и внутренние условия, обеспечивая при этом эффективность использования трудовых и материальных ресурсов. Наибольшей адаптивностью и гибкостью отличается матричная структура, интегрирующая вертикальное управление ресурсами и горизонтальное управление конкретными закупками. Нормирование закупок при таком подходе позволяет регулировать систему закупок по ключевым критериям: финансовое обеспечение и необходимость закупок (рис. 2.7).



Расходы	Сценарий		
	Пессимистичный	Умеренный	Оптимистичный
R1	R1 min	R1 norm	R1 max
R2	R2 min	R2 norm	R2 max
…	…	…	…
Rn	Rn min	Rn norm	Rn max

Рис. 2.7. Матричная структура управления процессом нормирования в сфере закупок

Источник: составлено автором на основе адаптации [69]

Таким образом, в сфере нормирования закупок матричная структура представляет собой наложение проектной структуры по видам расходов на распределение финансирования структуру управления.

Основополагающим принципом применения матричного подхода в сфере закупок является не оптимизация процедур в рамках конкретного заказа, не экономия бюджетных средств как таковая, а повышение эффективности планирования закупок в целях реализации всей совокупности проектов с учетом факторов времени, необходимости закупки для заказчика и государственных интересов.

В основе данной матрицы лежит диагональная закономерность, которая заключается в том, что максимально эффективное использование бюджетных средств в сфере закупок предполагает движение по диагонали матрицы из левого нижнего угла в правый верхний угол. При осуществлении такого развития высокий уровень удовлетворения потребностей города соответствует минимальным уровням финансирования и, наоборот, которые в достаточной степени удовлетворены на текущий момент откладываются до улучшения финансирования.

Внедрение матричной системы управления в процесс нормирования позволит интегрировать различные видов деятельности организации в рамках реализуемых программ, учитывать нормативные затраты в разрезе

классификационных групп и требования к закупкам в процессе нормирования, задействовать менеджеров различных уровней для целей закупочной деятельности.

Главной препятствием при переходе к матричному подходу при нормировании закупок является сложность организации и управления, требующая высокий уровень корпоративной культуры и развитого стратегического мышления менеджеров. Кроме того, управляющие оперативно выявлять и исключать дублирование функции, и поддерживать эффективность системы на определённом уровне.

Данная матричная структура наиболее эффективна в периоды экономической стабильности, когда финансирование всех проектов достаточно. В кризисные периоды для поддержания эффективности необходимы соответствующие квалификация и опыт при принятии управленческих решений.

Следующий этап – приведение полученных значений к сопоставимым данным.

Для наших целей проведем оценку качества применяемых руководством решений на основе мультипликативной свертки полученных показателей. Итоговая оценка закупочной деятельности складывается из частных оценок по всем заключенным контрактам и удовлетворенным потребностям заказчика. В таком случае вид функции f(x) будет определять вклад каждого частного критерия fj(x) в общий критерий качества. С учетом выполнения требования сопоставимости частных критериев расчет глобального критерия посредством мультипликативной свертки производится по формуле:

$$F(x) = \prod_{j=1}^{j\Sigma} fj\ (x) \qquad (3)$$

Недостатком данного метода является несопоставимость важности некоторых расходов. В результате низкие значения по наиболее важным

показателям и высокие по второстепенным расходам могут дать хороший итоговый результат, но это не будет означать, что данное решение оптимальное. Для устранения данного недостатка целесообразно применять взвешенные свертки частных критериев эффективности. Для развития нашей прогнозно-сценарной модели на основе матричного подхода применим критерий Гурвица (критерий пессимизма-оптимизма). Данный метод позволит определить справедливый промежуточный вариант между крайне пессимистическими и оптимистическими вариантами по формуле:

$$Hi = \frac{\beta \min fj\ (xj)}{(1-\beta)\ \max fj\ (xj)} \quad , \tag{4}$$

где 0≤β≤1

β - «коэффициент оптимизма-пессимизма». При β=1 оценка превращается в минимальную, а при β=0 она максимально оптимистична.

Значение β определяет руководитель. Итоговый показатель рассчитывается по формуле:

$$F\ (x) = \min \sum ai\ (fj\ (x) - c)^2, \tag{5}$$

где ai – весовые коэффициенты;

c – некоторое фиксированное значение критерия f(xi), например, некоторое его усредненное значение;

f (xi)- частный i-й показатель эффективности;

fj (xi) – частный i-й показатель эффективности j-й проекта.

Для проведения свертки показателей необходимо провести нормирование показателей либо с помощью весовых коэффициентов учесть

важность и размерность. С учетом характера взаимосвязей между показателями и специфики конкретной задачи выбрать тип свертки.

Сложность реализации модели определяется адекватностью распределения весовых коэффициентов. Недостаток обобщенного критерия выражается в невозможности учета иерархической зависимости результирующего показателя от значений частных показателей.

С учетом вышесказанного подтвердим полученный результат посредством многокритериальной оценки альтернатив решения на основе правил выбора по Парето, с учетом последовательных уступок. В таком случае приоритет отдается проектам, для которых не существует лучшей альтернативы хотя бы по одному критерию, который имеет негативную динамику.

Полученный итоговый показатель позволит нормировать расходы с учетом выделенных бюджетных средств на закупки и распределять их на основании матричного подхода в целях достижения максимальной бюджетной эффективности.

Предложенная методика [148] позволяет на основе мониторинга социально-экономического развития города проводить нормирование в сфере закупок, обеспечивая максимальную эффективность взаимодействия органов государственной власти и коммерческих структур. Это позволяет достигать целей и реализовывать мероприятия, предусмотренные государственными программами, исполнять международные обязательства, а также выполнять функции и полномочия государственных органов.

Научно доказано, что при моделировании очень важен проработанный математический аппарат, который даёт возможность получить необходимые данные в процессе моделирования. Анализ научных источников показал, что определение математического аппарата должно проходить на самом первом этапе процесса моделирования. Для однозначного прогноза важна максимальная точность характеристик, относящихся к объекту исследования. Для этого применяются дифференциальные уравнения.

Вероятностные модели базируются на истории вероятностей и математической статистики. Динамические модели базируется на выборке взаимозависимостей параметров объекта изучения.

Оценка уровня эффективности управления системой нормирования государственных закупок в городе Москве зависит от множества внутренних и внешних факторов. Основными внешними факторами являются:

- изменения в экономике на государственном и региональном уровнях;

- возможные затруднения при долгосрочном планировании;

- изменения в области долгосрочных парадигм экономического и социального развития государства.

Из вышесказанного делаем вывод о том, что управление процессом нормирования закупок города даёт возможность максимально снизить риск злоупотреблений в сфере несправедливо завышенных требований к характеристикам при составлении закупочной документации.

Совершенствование закупочной деятельности заказчиков города Москвы требует глубокого всестороннего анализа возможных последствий принятых управленческих решений. Во многом это определяется системой требований к развитию города Москвы в структуре социально – экономического развития России в целом, но, с другой стороны – это и постоянные динамические изменения в сфере закупок. Стратегическое видение озможного будущего в ближней и дальней перспективе как управленческий инструмент совершенстования нормирования закупочной деятельности является одним из перспетивных направлений развития нормирования закупок. Отечественные исследователи считают, что такие научные разработки в облати управления закупками можно реализовать при помощи использования управленческих инструментов стратегического планирования.

Исследование закупочных практик показывает важность вопросов подготовки закупок, т.е. планирования в совокупности с прогнозирование, что определяет эффективность применения риск-ориентированного подхода.

На рис. 2.8 представлена концептуальная модель процесса принятия управленческих решений.



Рис. 2.8. Оценка уровня эффективности управленческой модели нормирования закупок по критерию «принятие управленческих решений»

Источник: составлено автором

Основными особенностями данной модели являются:

- динамичность;

- открытость (благодаря непрерывному учёту внешних факторов, оказывающих влияние на процесс нормирования);

- гибкость (благодаря внесениям изменений в структуру);

- комплексность (объектом является многофакторная система с множеством параметров).

В ходе исследования был обоснован алгоритм создания модели:

1 этап – определение концептуального базиса разрабатываемой модели;

2 этап – разработка структуры и содержания модели,

3 этап – математической анализ взаимосвязей между элементами построенной модели;

4 этап – подготовка начальных данных для начала процесса имитации;

5 этап – решение поставленных задач.

На рис. 2.9 представлен итерационный алгоритм управления процессом нормирования закупок в условиях цифровизации экономики:

Самыми важными аспектами модели являются:

- определение возможных связей происходит на базе заранее определённых статистических параметров;

- определение максимально эффективного комплекса параметров по качественным и количественным признакам строится на понимании того, что связь между ними можно измерить.

Для определения наиболее эффективного способа прогнозирования в области нормирования закупок наиболее весомыми являются следующие аспекты:

- задачи прогноза;

- цели прогноза;

- прогнозный период;

- специфика объекта исследования;

- полнота имеющихся данных;

- виды имеющихся данных;

- требования к результатам прогноза.

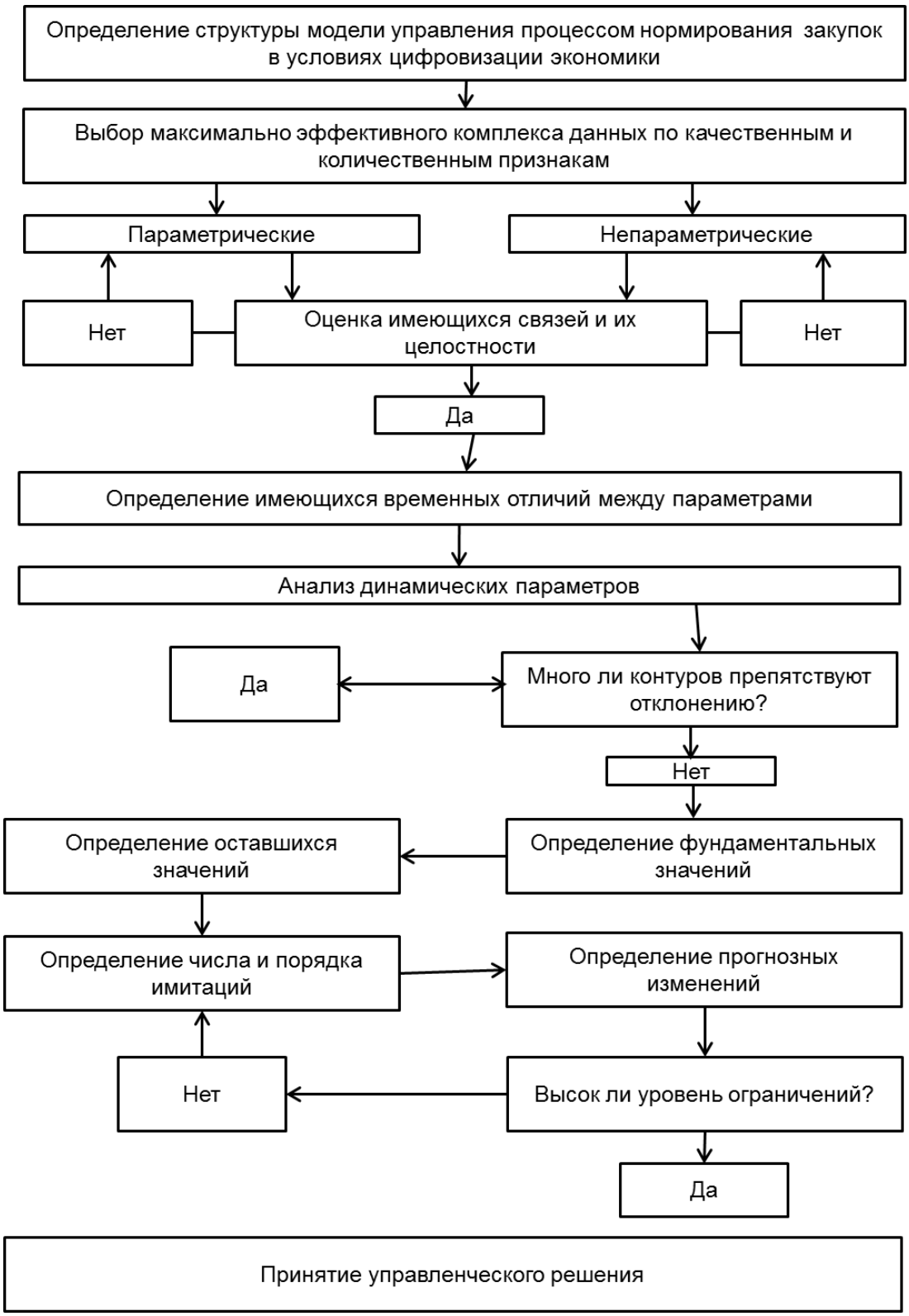


Рис. 2.9. Итерационный алгоритм управления процессом нормирования

Источник: составлено автором

Этот подход дал возможность разработать модель методологического обеспечения способа прогнозирования как управленческого инструментаповышения эффективности нормирования закупок (рис. 2.10).

Определение способа пронозирования возможных результатов базируется на важности учета огромного числа факторов, относящихся к системе закупок. Одним из важнейших направления улучшения функционирования методического и организационного механизма системы управления государственных закупок вялется управление в области закупочного нормирования.



Рис. 2.10. Модель обоснования выбора способа прогнозирования для положительной динамики в области номирования закупок

Источник: составлено автором

Изучение системы нормирования в области закупок происходило на базе системного подхода. При исследовании системы нормирования были испольваны следующие системные принципы:

- Иерархия – любой компонент системы нормирования так же может являться системой которая, в случае с системо нормирования, является компнентом другой большой системы, а именно, экономического и социального пространства;
- Структурированность – умение описать систему государственных закупок чере вазимосвязи;
- Взаимодействия среды и система – система создаёт уникальные особенности во время взаимодействия с окружающим пространством.
- Целостность – закупки рассматриваются с точки зрения единой системы, у которой есть единыесвойства во всех ее проявлениях.

Методологическое подходы через выбор стратегий управления, необходимых для устойчивого развития эффективности нормирования закупок в условиях цифровизации, показаны на рис. 2.11.

Таким образом, комплекс управленческих инструментов совершенствования нормирования закупок включает в себя:

- стратегическое планирование в части нормирования закупок;

- прогнозирования относительно нормирования закупок.

Данные управленческие инструменты раскрыты в модели методологического обеспечения способа прогнозирования как управленческого инструмента повышения эффективности нормирования закупок и модели управления стратегиями нормирования закупочной деятельности в условиях цифровизации экономики.

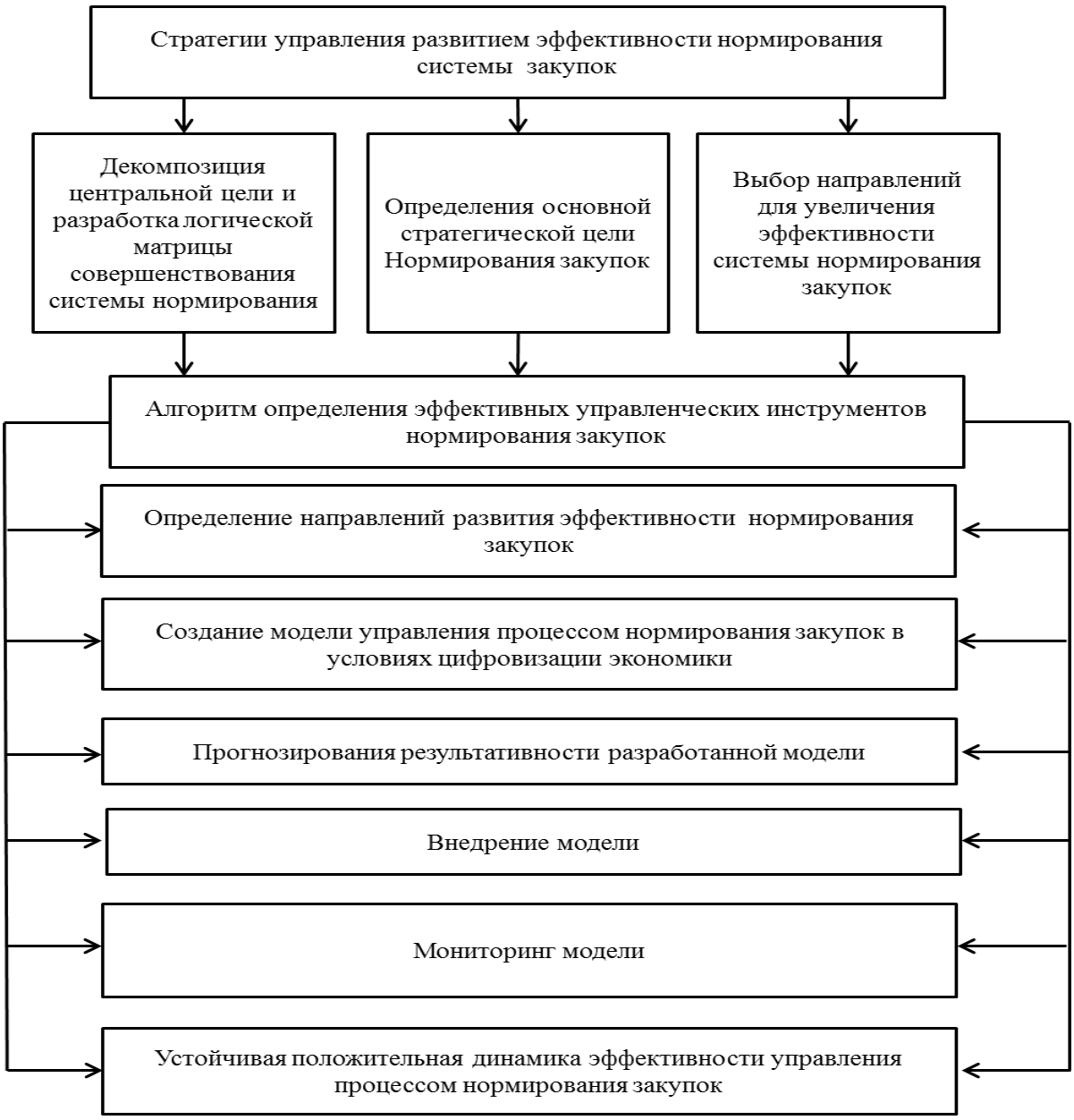


Рис. 2.11. Модель управления стратегиями нормирования закупочной деятельности в условиях цифровизации экономики

Источник: составлено автором

Таким образом, модель управления стратегиями нормирования закупочной деятельности в условиях цифровизации экономики является перспективным методом повышения эффективности деятельности в сфере закупок. Применение матричного подхода к нормированию позволит улучшить взаимодействие органов государственной власти и коммерческих структур посредством реализации соответствующих мероприятий, как со стороны заказчиков, так и исполнителей. Наличие четких критериев, прописанных в методике, позволяет обеспечить необходимый уровень прозрачности закупочной деятельности и снизить риски коррупционного характера.

ГЛАВА 3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКУПОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНСТРУМЕНТАМИ РИСК-МЕНЕДЖМЕНТА

3.1. Повышение эффективности закупочной деятельности на основе компетентностного подхода в образовании

Финансирование сферы государственных закупок осуществляется на основе базовых принципов отечественной бюджетной системы, таких как эффективность, экономичность и результативность использования бюджетных средств. Основные направления развития и совершенствования нормативно-правового регулирования закупочной деятельности нацелены на повышение прозрачности и эффективности закупок для государства в совокупности с противодействием коррупционным проявлениям. При этом под эффективностью контрактной системы, в частности, законодатель понимает соответствие полученных результатов закупочной деятельности заданным при планировании целям [71].

Таким образом, совершенствование системы управления закупочной деятельности предполагает повышение ее эффективности, снижение уровня коррупции и выражается в достижении заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд.

На сегодняшний день как отечественными, так и зарубежными специалистами отмечается низкая эффективность отечественной системы государственных и муниципальных закупок [88]. В исследованиях, посвященных данной проблематике к главным причинам относят:

- немотивированность специалистов в сфере закупок к достижению максимальной эффективности;

- отсутствие личной заинтересованности специалистов в сфере закупки в достижении целей государства, реализуемых через механизм государственных закупок.

- низкая конкуренция в системе государственных закупок;

- ненадлежащее соблюдение норм и правил в системе государственных закупок;

- наличие избыточных требований, административных барьеров, чрезмерная зарегулированность и отсутствие гибкости при проведении закупочных процедур;

- низкая квалификация сотрудников, замещающих должности специалистов в сфере закупок.

На основе результатов мониторинга соблюдения нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность субъектов в сфере закупок, выявлено, что нарушения законодательства чаще всего обусловлены некомпетентностью должностных лиц и, соответственно, сложностью выполнения необходимых процедур в закупочной сфере [71].

Нормативно-правовое регулирование отечественной сферы закупок отличается особой динамичностью и масштабными изменениями, что требует соответствующего кадрового обеспечения, как со стороны заказчика, так и стороны. В данном параграфе не будут рассматриваться причины сознательного нарушения законодательства в сфере закупок, основное внимание будет уделяться проблемам соответствия компетентности лиц, замещающих должности специалистов в сфере закупок и формированию компетенций, позволяющих качественно реализовывать трудовые функции с учетом объективных и субъективных сложностей осуществления закупочной деятельности.

Вопросы повышения уровня квалификации специалистов в сфере закупок в силу постоянного изменения законодательства всегда актуальны – наблюдается устойчивая тенденция, связанная с получением соответствующего образования и повышением квалификации по программам управления контрактной системой в сфере закупок. Кроме того, мониторинг осуществления закупочной деятельности позволил выявить устойчивую обратную корреляционную зависимость между динамикой нарушений законодательства в сфере закупок и количеством специалистов в сфере

закупок, регулярно повышающих свою квалификацию. Таким образом, можно сделать вывод о непосредственном влиянии уровня профессиональной подготовки и компетентности должностных лиц заказчика на эффективность управления контрактной системой.

В тоже время следует признать, что существующая система образования не может полностью или качественно удовлетворить запросы заказчиков [53]. Анализ научной литературы, посвященной вопросам деятельности субъектов закупочной деятельности, показал, что на рынке труда наблюдается определенный кадровый дефицит. Причины данного явления, очевидно, кроются в постоянно растущих требованиях к контрактным управляющим. В компетенцию данных специалистов должны входить не только нормативно-процессуальные аспекты законодательства, но и адаптивные прикладные навыки работы в информационно-коммуникационном пространстве сферы закупок [27].

Как показал анализ сферы закупок, проведенный в предыдущих параграфах настоящей работы, основные тенденции развития сферы закупок в Российской Федерации включают экспоненциальный рост количества, качества и многообразия взаимосвязей между организациями и информационно-экономическими системами, скачкообразное увеличение объемов информации и баз данных и усложнение интеграционных процессов между участниками закупок.

Такие трансформации требуют от участников закупочной деятельности новых навыков и компетенций, а также готовности применять цифровые технологии на практике [52]. Особое значение приобретает формирование компетенций, отвечающих глобальным трендам, и персонализированных траекторий обучения, способных обеспечить «цифровую грамотность» специалистов, работающих в системе закупок. Структура трудовых функций специалиста в сфере закупок, согласно профессиональному стандарту (профстандарту) Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, представлена на рис. 3.1.

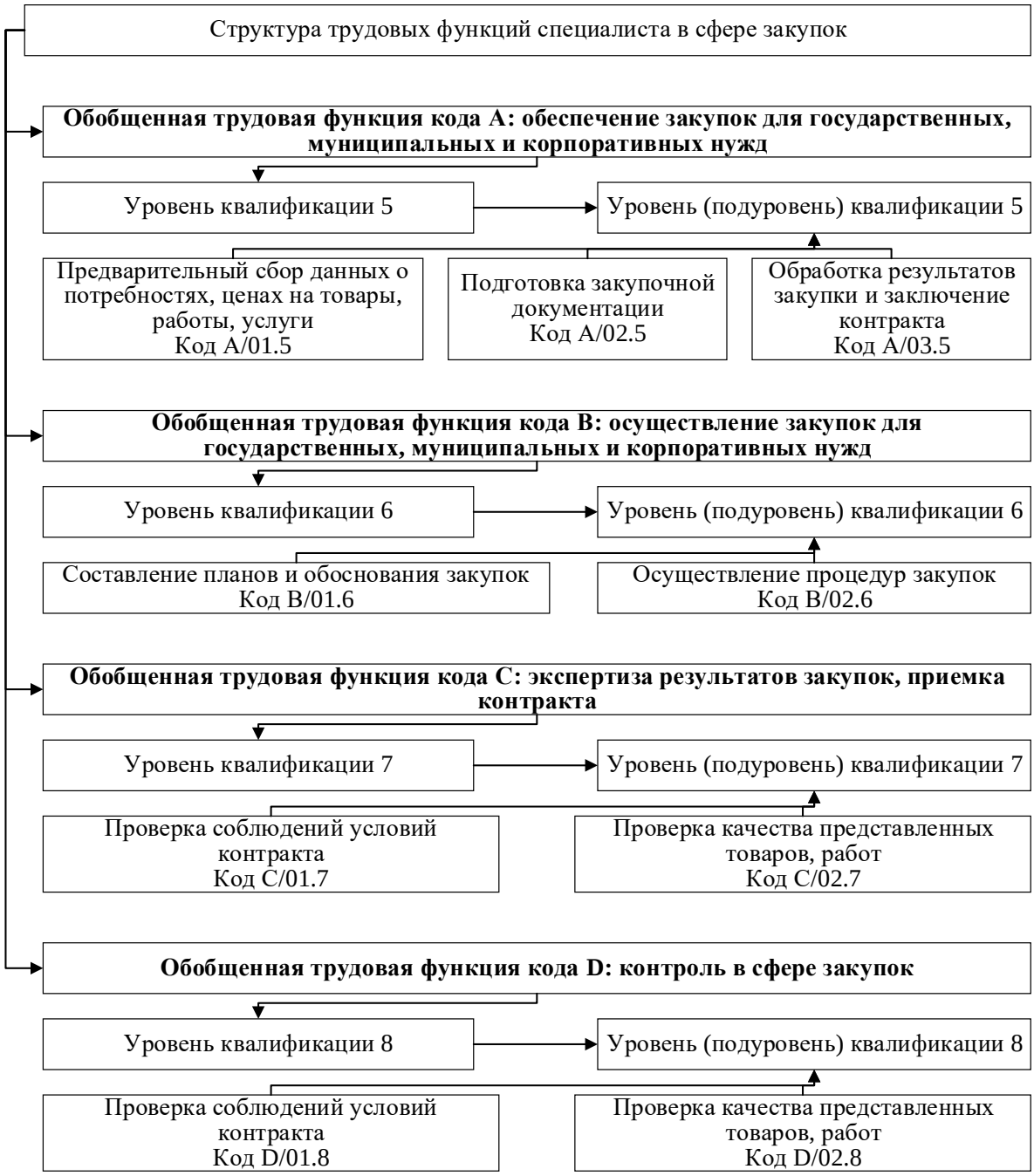


Рис. 3.1. Структура трудовых функций специалиста в сфере закупок, согласно профессионального стандарта

Источник: составлено автором на основе [16, 17]

Цифровизация невозможна без квалифицированных кадров и системы их подготовки, а также соответствующих рабочих мест (что также отражено в Рекомендациях о функциях и полномочиях руководителей компаний по цифровой трансформации, подготовленных Минэкономразвития РФ).

Переход к цифровой экономике существенным образом меняет сферу закупок: наряду с распространением информационных технологий цифровые навыки сотрудников и специалистов становятся критически важными с точки зрения органов власти.

В ближайшее время эксперты [67] прогнозируют масштабную трансформацию квалификационных требований к персоналу органов государственной власти, т.к. процедуры, которых не коснулись предыдущие этапы внедрения цифровых технологий, в сфере закупок уже частично автоматизированы и продолжают автоматизироваться.

Ключевой компетенцией, определяющей перспективы развития сферы закупок, становится аналитика больших данных, что, например, необходимо в работе экспертных систем, осуществляющих закупочные процедуры товаров и услуг. На сегодняшний день, очевидно, что навыки обработки больших массивов данных, структуризация и унификация полученных результатов, позволяет значительно повысить эффективность деятельности и оптимизировать процессы в сфере закупок.

Использование цифровых технологий влечет за собой изменения в структуре спроса на персонал и в требованиях к специалистам:

- падение спроса на работников для выполнения формализованных повторяющихся операций;
- необходимость повышения квалификации из-за быстрой смены технологий;
- изменение компетенций ряда категорий персонала (аналитики, маркетологи-аналитики) из-за смены инструментария работы;
- появление новых профессий;

- наличие адаптивных способностей и обладание социальным и эмоциональным интеллектом;
- наличием «цифровой ловкости», т. е. способностью использовать новые технологии в целях улучшения бизнес-результатов.

Российский рынок труда в среднесрочной перспективе также ожидает рост спроса на кадры высокой ИТ-квалификации. Эта закономерность распространяется и на сферу закупок.

Сегодня уже очевиден дефицит трудовых ресурсов с цифровыми компетенциями. По данным РАЭК, на сегодняшний день среди выпускников российских вузов не более 15% готовы к немедленному трудоустройству. По статистике период адаптации в среднем составляет около 1 года [162]. Барьером является и дефицит тех, кто способен прививать навыки в сфере цифровых технологий. Сложившаяся ситуация в сфере формального образования предопределяет растущий дефицит кадров в сфере закупок.

В настоящее время цифровые технологии направлены на решение узкого круга задачи и пока еще не способны осознавать и модифицировать себя (сильный искусственный интеллект) [163], не разрешена проблема установления обратной связи и объяснения логики принятия решений, что критично в сфере закупок, поскольку может нарушать требования нормативно-правовых актов. Эти ограничения подталкивают развитие технологий в сфере закупок на путь повышения эффективности выполнения отдельных задач, а не полной автоматизации процессов.

Особо востребованы специалисты, способные находить нестандартные решения, предлагать новые методологии, обладающие набором «мягких» навыков. Государственные и муниципальные заказчики должны будут использовать модель гибких карьерных траекторий.

На основе исследований спектра перспективных профессий высокой квалификации сферы закупок, востребованных рынком в условиях цифровизации, отметим следующие специальности: инженер по безопасности данных; инженер-оператор робототехники; исследователь

данных; ИТ-юрист; ИТ-оценщик, занимающийся аналитическим сопровождением закупок и анализом ценообразования в условиях цифровой экономики; специалист по цифровой логистике.

Для процедур закупок товаров, работ, услуг необходим анализ большого массива данных, а для этого необходимо использовать «искусственный интеллект» (проведение статистического анализа большого массива данных по всем сайтам закупок).

Развитие технологий, цифровая трансформация сферы закупок заставляют работников периодически менять сферу профессиональной деятельности с целью приобретения новых компетенций и навыков.

Сегодня стало очевидным, что проблемой является не наличие навыков пользования компьютером и Интернетом, а способность приобрести продвинутые цифровые навыки, относящиеся к владению цифровыми технологиями. Такие навыки являются частью трудовых функций для специалистов сферы закупок, которые обеспечивают работу ЭИС – цифровой среды закупочной деятельности.

В условиях цифровизации наличие продвинутых цифровых навыков (освоение новых IT-инструментов и программирования) стало актуальным, помимо непосредственно занятых в процессе закупок специалистов, и для следующих специалистов сферы закупок: юристов (для подготовки к судебному процессу, квалифицированных оценщиков (для повышения качества подготовки и планирования закупок и для повышения качества контроля закупок).

Для специалистов по закупкам профессиональные цифровые навыки уже сегодня становятся неотъемлемой частью требуемого работодателем набора навыков.

В целом по всей сфере закупок прогнозируется рост спроса на специалистов, способных грамотно обрабатывать и структурировать данные, проводить качественный финансовый анализ и приносить прибыль компаниям-исполнителям, участвующих в государственном заказе.

Исследование данных стало профессией, требующей межотраслевой информированности, так как инструментарий сферы закупок эволюционирует, усложняется, то повышается необходимость расширения профессионального стандарта с учетом навыков цифровой грамотности и привлечения квалифицированных оценщиков.

Цифровые навыки стали обязательными среди профессиональных навыков для специалистов и образования, и науки, и промышленности. Технологические инициативы в условиях цифровой экономики требуют специалистов с комплексом специальных цифровых компетенций, включая:

- понимание, как своей области, так и опыт в смежных сферах;
- способность учитывать возможности и риски, связанные с применением новых технологий;
- владение инструментами проектного управления, работы с большими данными, инструментами визуализации, инструментами оценочной деятельности и работы с базами данных;
- способность к командной работе;
- способность к непрерывному обучению;
- адаптивность и работа в условиях неопределенности.

Таким образом, сегодня происходит процесс трансформации трудовой функции контрактного управляющего в сторону ее интеллектуализации, креативности, гибкого и адаптивного управления закупочной деятельностью организации. Следовательно, существующий дефицит высококвалифицированных специалистов в сфере закупок определяет актуальность формирования и развития системы краткосрочного профессионального образования в сфере закупок.

Традиционно поиск, отбор и прием на должность сотрудников производились на основе субъективной оценки определенных личностных качеств претендента. Руководство основывалось на имеющихся данных о навыках и личностных характеристиках делало оценку профессиональной подготовки кандидата на должность и принимало решение о его назначении.

С учетом вышесказанного традиционная система образования закладывала определенные знания, умения и навыки, с которыми дальше с учетом уровня собственного образования и практических способностей сотрудник с той или иной эффективностью выполнял свои трудовые функции.

В аналитических отчетах о состоянии отечественной сферы закупок и ее перспективах, а также исследованиях, посвященных данной проблематике, определяются достоинства действующей традиционной систем образования, выявляются существующие недостатки (табл. 3.1), дается оценка эффективности деятельности в данном направлении.

Таблица 3.1

Достоинства и недостатки традиционной формы обучения специалистов в сфере закупок

Достоинства	Недостатки
Систематичность учебного процесса	Единообразие и шаблонный характер учебного процесса, отсутствие индивидуального подхода
Упорядоченная, логическая, системная подача учебного материала	Базовый характер знаний, невозможность получения знаний более высокого уровня в рамках заданного курса
Высокий уровень организации учебного процесса	Ограниченные возможности развития самостоятельного, критического мышления
Главенство преподавателя в процессе обучения	Пассивная роль обучаемых, необязательный характер обратной связи, отсутствие четких критериев оценки полученных знаний
Экономичность учебного процесса	Невозможность формирования индивидуальной траектории обучения

Источник: составлено автором

С учетом расширения и трансформации трудовых функций специалистов в сфере закупок, а также на основании полученных результатов выделим основания для применения традиционного подхода к обучению специалистов в сфере закупок (табл. 3.2).

Таблица 3.2

Основания использования традиционной формы обучения специалистов в сфере закупок

Основания	Традиционный подход
Цель обучения специалистов в сфере закупок	- формирование базовых знаний, умений, навыков специалистов в сфере закупок
Цели и задачи обучения специалистов в сфере закупок	- обеспечение высокого уровня знаний в сфере закупок; - формирование умения работы с прикладными инструментами в сфере закупок; - формирование навыков работы по специальности «контрактный управляющий»
Пути формирования личностных качеств	- путем приобретения необходимых для работы в сфере государственных закупок знаний.
Содержание обучения специалистов в сфере закупок	- увеличение объема изучаемых нормативных документов; - изучение нового программного обеспечения; - введение новых курсов в учебные планы.
Направления развития	экстенсивный путь (увеличение изучаемых нормативных актов и программных продуктов).
Ориентиры	- накопление знаний; - регламентированность сроков обучения; - фронтальная форма обучения.
Ожидаемые результаты	- формирование знаний, умений, навыков.

Источник: составлено автором

Безусловно, такая система подготовки и отбора претендентов на должности имела серьезные недостатки. В процессе подготовки упускались из виду нестандартные ситуации, которые могут возникать на практике, не закладывались навыки критического мышления в условиях

противоречивости правовых и организационных условий. Также нельзя не отметить субъективный характер отбора кандидатов на прием на работу, основанном, преимущественно, на личных связях и оценке профессиональных качеств без конкретных показателей.

На сегодняшний день отечественная система высшего образования находится в стадии перехода и адаптации к компетентностной модели. В качестве основы следует обратить внимание на модель, предложенную О.А. Шабановой [127]. Данная модель позволяет разрабатывать соответствующие профессиональные стандарты и формировать программы дополнительного профессионального образования для подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов в сфере закупок.

Компетентностная модель специалиста в сфере закупок предполагает формирование определенного структуры общих, профессиональных и профильных компетенций как степень готовности к выполнению трудовых функций специалиста.

Общие компетенции являются основой образования и формируют фундаментальные знания, умения и навыки необходимые для успешной деятельности в различных профессиональных областях без профессиональных прикладных дисциплин. Профессиональные компетенции определяют возможности выпускника эффективно выполнять трудовые функции в соответствии с квалификацией. Профильные компетенции характеризуют специфику конкретной предметной или надпредметной сферы профессиональной деятельности [127]. Для специалистов в сфере закупок наиболее значимыми являются следующие профильные компетенции:

1) умение практически применять знания нормативно-правовой базы, регулирующей закупочную деятельность в целях эффективного использования бюджетных средств;

2) владение методами управления закупками, включая планирование, расчеты и обоснования начальной цены контракта, контроль и ведение отчетности;

3) умение разрабатывать закупочную документацию и вести документооборот в электронной форме;

4) способность выявления коррупционных действий и владение методами предотвращения коррупции в закупочной деятельности.

Необходимо формирование компетентностной модели обучения специалистов в сфере закупок с выделением профессиональных компетенций, обоснованием индикаторов, формирующих компетенцию и выражающих ее содержание.

Происходящие в контрактной системе сферы закупок изменения подтверждают важность обладания специалистами соответствующими компетенциями и возможностями для максимальной эффективности их профессиональной деятельности.

Учитывая, что профессиональные задачи специалистов в сфере закупок хоть и не относятся к сфере цикличного повторения, имеют определенную структурированность и могут быть представлены в качестве совокупности идентичных процедур. Следовательно, для образовательных целей существует возможность систематизации и представления в виде определенных профессиональных матриц и инструментов, подлежащих анализу и изучению на основе простых алгоритмов, и позволяющих сформировать определенные стратегии профессионального поведения.

В связи с этим выделим основные достоинства и недостатки компетентностного подхода к обучению специалистов в сфере закупок (табл. 3.3).

Таблица 3.3

Достоинства и недостатки компетентностного подхода к обучению специалистов в сфере закупок

Достоинства	Недостатки
Приоритет объективных аспектов обучения	Несистематичность учебного процесса
Методическое и теоретическое обоснование разных результатов работы разных объектов	Обучающиеся не способные к самоорганизации и саморазвитию либо обладающие меньшими способностями к критическому мышлению находятся в худшем положении
Согласованность методов при работе с сотрудниками.	Возможность недополучения необходимых фундаментальных знаний
Приоритет личности в процессе обучения	Сложность организации учебного процесса
Обеспечение горизонтальной и вертикальной мобильность кадров	Снижение роли преподавателя в процессе обучения
Взаимодействие образовательной системы, предприятий и рынка труда.	Затратность организации учебного процесса

Источник: составлено автором

Очевидно, что существующие современные тенденции развития сферы государственных закупок определяют требования к качеству разрабатываемой компетентностной модели.

1. Адекватность. В предлагаемой образовательной модели необходимо учесть интересы всех заинтересованных субъектов (образовательной системы, предприятий и рынка труда) и обеспечивать соответствие предъявляемых требований к компетентности образовательных программ в сфере закупок.

2. Актуальность, гибкость и адаптивность. Модель должна быть способна оперативно реагировать на любые изменения в сфере закупок организационного и нормативно-правового характера.

3. Официальный характер документа, предназначенного для широкого круга заинтересованных лиц.

На основании полученных результатов выделим основания для применения компетентностного подхода к обучению специалистов в сфере закупок (табл. 3.4).

Таблица 3.4

Основания использования компетентностного подхода к обучению специалистов в сфере закупок

Основания	Компетентностный подход
Цель обучения специалистов в сфере закупок	- формирование компетенций специалистов в сфере закупок
Цели и задачи обучения специалистов в сфере закупок	- обеспечение высокого уровня знаний в сфере закупок - формирование умения работы с прикладными инструментами в сфере закупок - формирование навыков работы по специальности «контрактный управляющий»
Пути формирования личностных качеств	- путем приобретения необходимых для работы в сфере государственных закупок умений.
Содержание обучения специалистов в сфере закупок	- развитие компетенций за счет работы с нормативно-правовыми актами, прикладным программным обеспечением, разбором конфликтных ситуаций и т.д.
Главные пути изменения содержания	- интенсивный путь за счет акцентов на объективных особенностях предметов изучения
Ориентиры	- формирование навыков получения объективной информации; - индивидуальная траектория обучения; - возможность применения различных форм обучения.
Ожидаемые результаты	- формирование компетенций специалистов в сфере закупок

Источник: составлено автором

Для обеспечения предъявляемых требований к качеству модели необходимо понимание требований к подготавливаемым специалистам в сфере закупок для организации полного цикла закупки.

Эффективное управление закупочной деятельностью требует от должностных лиц заказчиков обширных знаний в данной сфере. В первую очередь, сюда следует отнести нормативно-правовую базу, методики планирования, прогнозирования и нормирования закупок, методы финансового анализа, инструменты мониторинга, контроля и управления проектами, оценки эффективности. На сегодняшний день контрактный управляющий должен обладать такими специфическими качествами и умениями как коммуникативные навыки, стратегического планирования и тактического реагирования, конфликтного управления, мотивационного общения.

Организационный механизм реализации образовательной компетентностной модели в сфере закупок, предложенный в работах И.В. Носко [93] и О.А. Шабановой [127], предлагается оптимизировать, как это представлено в табл. 3.5.

Безусловно, в структуре механизма управления закупочной деятельности необходимы стратегические изменения, которые позволят устранить существующие проблемы и снизить риски всех заинтересованных субъектов. Одной из наиболее перспективных технологий считается управление жизненным циклом контракта, позволяющее перейти от управления отдельными этапами закупки к управлению полным циклом. Данная технология потребует определённые квалификацию и навыки специалистов и экспертов, так как управлению полным циклом контракта можно рассматривать как базовую основу для формирования интеллектуальной контрактной системы.

Таблица 3.5

Организационный механизм реализации образовательной компетентностной модели в сфере закупок

№	Этап	Содержание
1	Определение цели образовательной программы	Описание формируемых компетенций (свойства, характеристики)
2	Утверждение учебного плана	Соотношение учебных дисциплин и компетенций
3	Выбор форм и методов обучение	Выбор оптимальной формы между очным и заочным форматом, групповой и индивидуальной формой, обоснование необходимости и эффективности интерактивных методов
4	Определение критериев формирования компетенций	Для каждой компетенции необходимо определить характеристики, определяющий базовый, повышенный и оптимальный уровни достижения компетенции
5	Диагностика параметров обучения	Определение методов оценки достижения для каждого уровня компетенции
6	Определение средств контроля	Определение форм и методов контрольных мероприятий, показывающих уровни достижения компетенции
7	Анализ результатов	Оценка полученных результатов, анализ и внесение корректировок в учебный план и инструменты обучения и контроля

Источник: составлено автором

Таким образом, основным направлением трансформации подготовки специалистов в сфере закупок должно стать дополнение традиционных базовых навыков контрактного управляющего, основанных на знаниях нормативно-правовой базы и умениях работы по основным процедурам закупочной деятельности, компетенциями, определяемыми навыками, необходимыми в цифровой экономике. Следовательно, уже сегодня можно выделить основные контуры управления развитием профессионального образования, переподготовки и повышения квалификации сфере закупок. На

наш взгляд, в образовательном пространстве контрактной системы в сфере закупок следует выделить 3 основных модульных блока.

1. Нормативно-правовое управление закупочной деятельности. Данный модуль включает в себя изучение нормативно-правовой базы закупочной деятельности и институциональной среды с учетом основных взаимосвязей в разрезе процедур, реализуемых контрактным управляющим в процессе закупки.

2. Информационно-техническое сопровождение закупочной деятельности. Данный модуль направлен на обучение базовых навыков реализации трудовых функций контрактных управляющих в информационной среде, без привязки к конкретному программному обеспечению, с учетом динамично разувающимися информационными технологиями и перспективными направления дальнейшей информатизации и цифровизации экономики.

3. Управленческий модуль включает в себя специфические направления, напрямую не связанные с трудовыми функциями, но позволяющими повысить эффективность любой деятельности. Сюда следует отнести перспективные набавления интеллектуализации сферы закупок, менеджмент и конфликтное управление, информационно-коммуникативное взаимодействие и др.

Предлагаемая блочно-модульная концепция, позволит обеспечить подготовку квалифицированных специалистов, способных качественно выполнять свои трудовые функции, а также сформировать компетенции, обеспечивающие инициативное социальное поведение управляющего, способного к саморазвитию и непрерывному обновлению своих профессиональных знаний.

Практическая реализация первого модуля тесно связана с обязанностью профессионального обучения специалистов, в должностных регламентах которых присутствуют функции реализации Федерального Закона № 44-ФЗ. Данным образом реализуется базовый принцип

контрактной системы в сфере закупок - принцип профессионализма заказчика, обязывающий заказчика привлекать к работе специалистов соответствующей квалификации и проводить необходимую работу по поддержанию и повышению уровня квалификации.

Информационно-технический модуль направлен на адаптацию компетентностной модели образования в сфере закупок к информатизации общества. Важную роль в развитии модели должна сыграть интеграция современного электронного информационного поля в образовательный процесс, формирование цифровой среды и практическое применение в обучении интерактивных методов и цифровых инструментов.

На сегодняшний день практическая задача по построению эффективной системы обучения специалистов в сфере закупок не решена в достаточной мере, включая отсутствие государственного профессионального стандарта специалиста в сфере закупок. Учитывая потребность в квалифицированных специалистах в данной сфере и рост объемов закупочной деятельности, предложенный подход к модернизации системы подготовки специалистов позволит частично и опосредованно решить и задачи управления рисками.

Существующая на сегодняшний день в Российской Федерации система подготовки кадров, повышения квалификации в сфере закупок характеризуется наличием системных проблем [71], в число которых входят:

1. Актуальна проблема предоставления образовательными организациями образовательных программ, соответствующих по формальным признакам, с привлекательно низкими ценами и отсутствием необходимости очного присутствия обучаемого. В результате данные программы не позволяют действительно повысить уровень и квалификацию, но обеспечивают выпускника необходимыми для работы по специальности документами.

2. Невозможность обеспечить необходимое качество вследствие излишней динамичности и изменчивости законодательства. Однако данный

аспект формирует потребность в реализации обновленных программ повышения квалификации.

3. Проблема соотношения цены и качества образовательной программы. Преподаватели с высокой квалификацией, компетентные в сфере закупок, готовы реализовывать образовательные программы хорошего качества по соответствующей стоимости, что может быть не привлекательно для тех потенциальных обучающихся, которые ожидают более получить не столько знания, сколько необходимые подтверждающие документы.

Таким образом, совместная задача научного сообщества, образовательной системы и бизнеса заключается в формировании, внедрении и применении механизма трансформации профессиональных компетенций, как качественных характеристик когнитивного и трудового потенциала выпускников в интеллектуальный капитал организации - заказчика.

3.2. Перспективы использования новых информационно-технологических решений для совершенствования управления в государственной системе закупок

Государственная система закупок Российской Федерации находится в состоянии перехода к контрактной системе в сфере закупок для обеспечения государственных и нужд. Сфера закупок представляет собой многоуровневую стратегическую, организационно-техническую и методологическую структуру, проецирующуюся на бизнес- и ИТ-архитектуру организации и включающая в себя основные правила, процессы, процедуры и каталоги товаров и поставщиков. К основным целям и задачам управления закупками следует отнести:

- повышение эффективности и конкурентоспособности;
- оптимизация расходов;

- обеспечение бесперебойной поставки качественных товаров (работ, услуг);

- формирование круга надежных контрагентов;

- максимизация доходов и минимизация издержек;

- унификация и стандартизация номенклатуры закупаемых товаров (работ, услуг);

- улучшение корпоративного взаимодействия;

- выполнение нормативно-правовых требований регулятора;

- цифровизация закупочной деятельности.

В условиях формирования цифровой экономики и электронных платформ торговли нарастает повсеместное внедрение перспективных информационно-технологических решений в ежедневную деятельность организации [51]. Переход с бумажных носителей информации к электронному документообороту позволил значительно повысить производительность труда и снизить издержки, автоматизация финансовых операций с банками и контрагентами увеличивает оборачиваемость, как финансовых ресурсов в целом, так и оборотных средств в частности, повышает прозрачность и контролируемость закупок для всех заинтересованных сторон. Контрактная система также находится на пути к автоматизации закупочной деятельности и внедрению централизованных ИТ-систем в организациях.

Стимулирующая инновационная роль государственных закупок проявляется и в том, что государство, выступая в роли заказчика, получает доступ к прототипам и новым видам продукции [100, 149].

Для успешного функционирования отечественной контрактной системы целесообразно изучение зарубежного опыта, его критический анализ и выявление перспективных технологий, методов и методик, способных адаптироваться к российским условиям и повысить эффективность сферы закупок [88]. Сравнительный анализ эффективности применения различных вариантов каждого инструмента позволит определить

перспективные направления развития для отечественной контрактной системы.

Стремительное проникновение информационных систем во все сферы жизни необратимо. В связи с этим необходимо максимально эффективно использовать растущие возможности для цифровизации экономических систем. В тоже время необходимо детальное критическое изучение существующих международных практик в закупочной деятельности. Копирование зарубежных систем без учета отечественной специфики может быть губительным и задержать развитие в нужном направлении на неопределенный срок.

Происходящая в настоящее время научно-техническая и технологическая революция требует модернизации сферы государственных закупок и создания новой институциональной формы как элемента будущей «умной» экономики отечественной контрактной системы. В тоже время анализ трудов как отечественных, так и зарубежных специалистов и ученых в части институализации, трансформации и цифровизации контрактной системы пока не нашли должного отражения. Помимо научного базиса перехода к электронному формату контрактная система нуждается в соответствующем методическом и методологическом обеспечении. Внедрение качественных сетевых коммуникаций и инновационных технологических решений невозможно без соответствующего нормативно-правового и организационно-методического обеспечения сопровождения.

Правительства должны проявить максимальные гибкость и адаптивность в организационном плане, а нормативно-правовое поле стать более динамичным, чтобы не создавать барьеры для появления новых институтов в цифровой экономике, а защищать пользователей и потребителей от новых рисков и вызовов, характерных для цифровой среды.

В сложившихся условиях можно выделить основные факторы развития информационных технологий в отечественной системе государственных закупок [155]:

- ИКТ – сетевые навыки;
- Инвестиции и инновации;
- Условия ведения бизнеса;
- Конкуренция;
- Коррупция.

Согласно Индексу сетевой готовности, Россия занимает 48-е место по данным 2020г. [166]. Данный показатель интегрально рассчитывается на основе оценки факторов, политики и институтов реализации информационно-коммуникационных технологий. Понимание текущего положения государства в сфере высоких технологий позволит сосредоточить усилия в тех направлениях, где необходимо повышение конкурентоспособности и эффективности, а так же определить ориентиры в виде стран, занимающих ведущие места в рейтинге.

Также на сегодняшний день, несмотря на значительные новации в финтех-индустрии, отставание России от наиболее конкурентных и благополучных в экономическом плане стран по-прежнему довольно сильно. В первую очередь, ощущается дефицит прямых инвестиций, направленных на инновационное развитие коммерческих закупок. Преимущественно идет копирование западного опыта и программного обеспечения, что вызывает запаздывание и неконкурентоспособность. Также необходимо последовательное развитие информационно-коммуникативной инфраструктуры государственного сектора экономики и ее внедрение в институциональную среду.

Другим немаловажным показателем, характеризующим простоту ведения бизнеса, предоставляет проекта «Ведение бизнеса». 35 место в этом рейтинге России весьма объективно характеризует позицию страны с точки зрения благоприятных условий ведения бизнеса, и как следствие, возможности участия в закупочной деятельности.

Таким образом, повышение эффективности закупочной деятельности в целом, в том числе удовлетворение государственных и общественных нужд

через механизм государственных закупок, а также обеспечение экономичности и результативности бюджетных расходов, невозможны без решения еще одной из приоритетных задач, которой должна стать расширенность внедрения процедур конкурентных торгов на базе информационных технологий.

Внедрение единой информационной системы государственных закупок позволило вывести как общий уровень организации контрактной системы на новый уровень, так и повысить конкуренцию на рынке государственного заказа в частности. В тоже время нельзя останавливать развитие информационно-телекоммуникационной инфраструктуры исключительно на формировании цифровой среды взаимодействия заказчиков и поставщиков.

Под развитием информационно-телекоммуникационной инфраструктуры следует понимать совокупность процессов и направлений совершенствования программно-вычислительных инструментов реализации закупочной деятельности, цифровизация отдельных этапов и процедур закупки, модернизация существующей информационно-технической базы.

Для систематизации, расширения и углубления знаний в данном набавлении, разработки, внедрения и оценки эффективности инструментов обеспечения закупочной деятельности, на наш взгляд, целесообразно выделить основные уровни информационно-телекоммуникационного развития сферы закупок:

1. Развитие информационно-телекоммуникационной инфраструктуры контрактной системы;

2. Информационно-телекоммуникационное развитие государственного заказчика;

3. Информационно-телекоммуникационное развитие компаний-исполнителей.

Рассматривая первый уровень необходимо обратить внимание на тенденции, которые сейчас определяют развитие всей сферы государственных закупок.

Одним из приоритетных направлений развития сферы закупок является глобализация закупочного пространства, которая проявляется в наращивании объема сотрудничества с электронными площадками стран ЕАЭС. Одним из перспективных инструментов воплощения данной идеи выступают платформы электронной коммерции. По сути это первые глобальные маркетплейсы (e-commerce market), которые делают доступными закупки, позволяют продвигать товаров российских производителей на электронных площадках стран ЕАЭС. Данное направление считается очень перспективным, так позволяет связать между собой всех потенциальных покупателей и продавцов. Из реализованных в нашей стране проектов, можно отметить Единый агрегатор торговли «Березка» (ЕАТ «Березка»), Портал поставщиков Москвы, у РТС-тендер - 52 электронных магазина и 11 корпоративных магазинов.

Важно отметить инициативную позицию государственной власти, поддержавшей тренд в сторону движения к глобализации рынка. Это крайне важно для неповоротливой, негибкой и чрезмерно зарегулированной сферы закупок. В случае успешности данных проектов удастся значительно упростить процесс проведения закупки, поставив временной фактор, фактор качества продукции, работ, услуг в один ряд с приоритетным для бюджетной системы критерием цены.

Стратегической целью развития системы закупок должен переход на открытую платформу, позволяющую осуществление закупки у поставщика, сделавшего наилучшее предложение в конкурентных условиях. Для этого необходимо серьезное развитие закупочных технологий. На сегодняшний день анализируется возможность внедрения и использования BI-систем для планирования поставок: сбор и анализ данных из множественных источников, очистка, установление связей, построение моделей с регулируемыми параметрами. Для этих целей необходимо соответствующее программное и техническое обеспечение, связанное с обработкой больших

массивов данных, связанных с анализом качественных и количественных характеристик предлагаемой поставщиками продукции (работ, услуг).

Уже в ближайшее время возможно принятие на федеральном уровне трансграничных решений, направленных на построение единой витрины торгов Россия-Белоруссия-Казахстан в виде глобального e-commerce маркета.

Таким образом, государство, как главный заказчик и потребитель в цифровой экономике, оказывает значительное влияние на инновационное развитие контрактной системы в сфере закупок. Формирование целенаправленной государственной политики в сфере закупок должно основываться на применении передовых методов управления и технологиях их реализации, что должно быть отражено в стратегии развития контрактной системы в сфере закупок [35] (табл. 3.6).

Таблица 3.6

Долгосрочная стратегия информационно-телекоммуникационного развития сферы закупок

Направление	Цель	Инструмент
Технологическое обновление и развитие	Безопасность	Блокчейн
	Сокращение сроков	Смарт контракты
	Автоматизация закупок	Интеллектуальная информационная система
Модернизация	Глобализация	Глобальный e-commerce маркет
	Упрощение	Закупки у поставщика, сделавшего наилучшее предложение
	Конкуренция	Глобальный e-commerce маркет
	Транспарентность	Блокчейн
	Оптимизация расходов	Автоматизация закупочной деятельности

Источник: составлено автором

Второй уровень - информационно-телекоммуникационное развитие государственного заказчика предполагает анализ наиболее перспективных информационно-технологических решений в части возможностей внедрения и использования в отечественной контрактной системе в сфере закупок. С учетом международного опыта и тенденций отечественного развития бизнес-структур можно выделить 5 ключевых технологических трендов, способных повысить эффективность автоматизации закупок:

1. Блокчейн – это технология распределенных реестров транзакционных записей. Каждая транзакция содержит обязательный набор реквизитов, в том числе время, и находится жесткой привязке к предыдущим записям. Данная технология представляет практический интерес для трансформации закупочных процедур на основе информационно-технических решений для хранения и обработки данных, а также управления контрактами в целом. Блокчейн может повысить прозрачность и снизить коррупционные риски государственных закупок [143]. Каждый субъект закупки, обладающий правом доступа, может в любой момент просмотреть необходимую транзакционную запись. Безотзывный характер транзакций снижает риски всех субъектов закупочной деятельности. Использование технологии блокчейн имеет достоинствами снижение затрат времени на сопровождение процессов и обработку данных, а также возможность создание репутационных списков [74] для снижения коррупционных рисков в системе государственных и муниципальных закупок, которые открыты для анализа всем участникам процессов закупок.

2. Смарт-контракт представляет собой контракт с условиями в виде программного кода, который обозначает исполнение контракта. По своей сути это программное обеспечение или протокол, работающий на технологической платформе и базе блокчейна. Данная технология может применяться для автоматизации исполнения положений контракта и уже в обозримом будущем потенциально могут прийти на смену сложным юридическим документам. С помощью смарт-контрактов потенциал

блокчейн-технологий позволяет сделать сквозным процесс закупки вплоть до оплаты и управления контрактами в целом. Внедрение и использование смарт-контрактов в организации закупочной деятельности в зависимости от возможностей, специфики и потребностей может быть как пределах одного положения контракта, так и в рамках управления полным циклом контракта. Фундаментальные разработки в данной области предполагают переход на смарт-контракты как отдельных подразделений, ответственных за закупки, так и организаций в целом с последующим функционированием всей экосистемы на данной основе, что требует совершенствования правовой базы государственных закупок [155].

3. Управление жизненным циклом контракта (Contract Life Cycle Management, CLM) представляет собой переход от управления отдельными закупочными процедурами к единому процессу проактивного управления контрактом от момента инициации до заключения и последующего исполнения. Целесообразность внедрения данной технологии в сфере закупок обусловлена наличием рисков некачественного управления:

- ухудшение деловой репутации организации,

- упущенная выгода от незаключенных контрактов,

- увеличение издержек при изменении условий контракта, продлении и преждевременного прекращения,

- упущенная выгода вследствие изменения условий.

В тактических целях CLM-решения применяются либо в корпоративном масштабе, либо на уровне подразделения, либо могут быть развернуты тактически на уровне рамках конкретного контракта. На сегодняшний день CLM-решения применяют организации в целях:

для подразделений, нуждающихся в повышении эффективности, обеспечении документооборота и архивного хранения контрактов;

для реализации корпоративных решений, обеспечивающих функциональные взаимодействие между всеми структурными единицами организации.

улучшение функциональности пользовательского интерфейса и аналитики, интеграция с существующими приложениями.

CLM-процессы обеспечивают управление и контроль условиями контракта, позволяют выявлять новые изменяющиеся тенденции контрактов в сети поставок.

4. Искусственный интеллект для закупок - это концепция применения технологий искусственного интеллекта (таких как прогнозирующая аналитика, когнитивные эксперты). В сфере закупок может применяться при классификации расходов и анализе контрактов, а также повышать эффективность деятельности при управлении рисками, подборе исполнителей, автоматизации поиска поставщиков и др.

На сегодняшний день, несмотря на выделение значительных финансовых и интеллектуальных ресурсов на развитие возможностей искусственного интеллекта, незрелость данных технологий, нехватка специалистов-разработчиков и ограниченный функционал базового программного обеспечения в сфере закупок ограничивают темпы развития и внедрения данной технологии.

5. Автоматизация процессов (RPA, Robotic Process Automation) позволяет передавать функции и задачи, требующие выполнения цикличных и повторяемых действий от человека к программному обеспечению (роботу). В сфере закупок данная технология позволит повысить эффективность деятельности сотрудников, за счет перераспределения трудового потенциала от технической работы к креативной и интеллектуальной управленческой деятельности. Также внедрение данной технологии может уменьшить издержки, за счет оптимизации трудовых функций и уменьшения численности персонала.

В современном мире информационно-технологический фактор занимает важное место в системе управления организацией в целом и закупками в частности [38], что влияет на финансовые показатели и деловую репутацию, когда формируются экосистемы государственных закупок.

Закупочный процесс с позиций финансовой деятельности практически для каждой организации является предметом нормативного регулирования и контроля. С учетом организационно-правовой структуры и статуса организации применяются соответствующие специальные регуляторные подходы – закупки государственных и муниципальных заказчиков и закупки государственных компаний и корпораций (Федеральный Закон №44-ФЗ), а также других организаций с государственным участием в капитале (Федеральный Закон №223-ФЗ [6]).

Следует отметить, что структуре расходной части бюджета организаций с государственным участием закупки товаров и услуг варьируются от 25 до 65%. Безусловно, значительные расходы требуют соответствующего планирования, контроля и анализа. Информационные решения позволяют повысить эффективность и скорость проведения данных мероприятия. Традиционно основными драйверами автоматизации закупочных процессов считаются оптимизация расходов и времени, повышение прозрачности закупочной деятельности, минимизация издержек.

Автоматизация закупочной деятельности предполагает интеграцию как технических устройств программного обеспечения (включая формирование, обработку и хранение больших объемов информации), так и использования математических методов (включая анализ рыночных цен, контроль заказов, проверку аффилированности участников закупочной деятельности), что позволит не только сделать процессы закупок управляемыми без включения человеческого фактора, но и существенно снизить риски и коррупционные проявления, обеспечивая непрерывный мониторинг и контроль закупок и исполнения контрактов, а также интеграцию системы автоматизации процесса управления закупками с остальными корпоративными сетевыми информационными ресурсами.

Для оценки состояния и перспектив развития рынка систем автоматизации закупочной деятельности необходимо выделить соответствующие предпосылки, сформировавшиеся на сегодняшний день.

По оценке экспертов положительная динамика последних лет существенно замедлилась и в отрасли наблюдается некоторая стагнация. В связи с этим реальные драйверы отсутствуют и существуют лишь потенциальные факторы, способствующие росту рынка в обозримой перспективе. К таким факторам, в первую очередь, следует отнести:

Ключевой драйвер развития всей сферы закупок – ее цифровизация [68, 131, 147, 158, 165]. Учитывая сложный и комплексный характер данного процесса, необходимо выделить конкретные направления развития, такие как повсеместный переход на электронную форму и документооборот (с 2019 года в России государственные закупки полностью переведены в электронную форму), интеграцию с ЕИС, повышение прозрачности сферы закупок за счет усиления контрольных мероприятий посредством его автоматизации.

Расширение масштабов автоматизации закупочной деятельности на корпоративном уровне компаний. Крупные вертикально-интегрированные государственные компании заинтересованы в централизации своей закупочной деятельности на базе систем автоматизации закупочной деятельности.

Выход на рынок систем автоматизации закупочной деятельности в качестве крупных универсальных разработчиков. Такие организации имеют ресурсы и возможности как для развития и сопровождения отдельных процедур, так и для реализации полноценных собственных решений, тем самым, значительно увеличивая уровень конкуренции на данном рынке.

С другой стороны, ограничителями роста рынка являются:

Ограниченность бюджетов на информационные технологии на уровне субъектов РФ, ключевых сегментов рынка систем автоматизации закупочной деятельности.

Использование инсорсинговой модели информационно-технического сопровождения и разработка собственных решений в сфере автоматизации закупочной деятельности крупными потенциальными заказчиками.

- сопровождения информационных технологий и реализация новых разработок силами собственных специалистов.

Частичный аутсорсинг процессов закупочной деятельности, за счет которого многие потенциальные заказчики систем автоматизации закупочной деятельности могут отложить реализацию собственных проектов.

Для понимания возможностей преодоления негативных тенденций и реализации положительных факторов целесообразно рассмотреть структуру рынка. Все поставщики решений по автоматизации закупочной деятельности можно условно разделить на четыре группы:

1. Специализированные разработчики решений по автоматизации закупочной деятельности. В данную группу включены компании-разработчики, специализирующиеся только на разработке либо развитии определенных направлений решений по автоматизации закупочной деятельности. Данные организации являются экспертами в отрасли и задают тренды на рынке, но в денежном выражении уже не лидируют.

2. Вендоры / интеграторы ERP-систем занимают большую часть рынка систем автоматизации закупочной деятельности по выручке. На отечественном рынке решений по автоматизации закупочной деятельности в основном занимаются поставками платформенного программного обеспечения, включающего подсистемы SRM и практически не выступают в роли системного интегратора, разрабатывающего собственное программное обеспечение.

3. Универсальные разработчики заказного программного обеспечения, реализующие, в том числе, и решения для автоматизации закупочной деятельности. Для данной группы системы автоматизации закупочной деятельности не обязательно основной вид деятельности. Но с учетом своих возможностей на основе анализа контрактной системы данные организации могут быстро и качественно удовлетворить потребности заказчиков в части информационно-технического обеспечения сфере закупок.

4. Разработчики специализированных решений. К данной категории можно отнести провайдеров дополнительных сервисов, разработчиков программно-аналитических комплексов, информационно-техническое обеспечение систем автоматизации закупочной деятельности.

С учетом консервативности и неэластичности отечественного государственного сектора экономики, перспективы использования современных информационных технологий в столь важном и предельно зарегулированном сегменте, как управление в сфере закупок госкомпаний, следует обратить внимание на краткосрочные тактические возможности, позволяющие активнее переходить к реализации долгосрочной стратегии информатизации и цифровизации всей сферы. К данным направлениям следует отнести:

1. Ограниченные возможности действующих электронных торговых площадок, обеспечивающих лишь первоначальный уровень закупочной деятельности.

2. С позиций проектного подхода к процессу автоматизации закупочной деятельности для государственных компаний следует учитывать не только временные и финансовые ресурсы, необходимые для внедрения системы автоматизации, но и специфику собственной деятельности, определяющей качество программного обеспечения.

3. Выявление нестандартных ситуаций позволит снизить совокупный и частные риски закупки.

4. Автоматизация отдельных направлений закупочной деятельности, таких как анализ рынка, поставщиков и заказчиков, продукции, работ и услуг.

Эффект автоматизации закупок выражается в обеспечении прозрачности закупочной деятельности, снижении бюджетных расходов в результате повышения конкуренции и расширении круга поставщиков, ускорении процесса закупки, посредством его упрощения.

Несмотря на очевидные положительные ожидаемые изменения в результате автоматизации, как для сегмента коммерческих закупок, так и для регулируемых закупок, следует различать цели и приоритеты в процессе внедрения данных.

Так, в сфере корпоративных закупок, в том числе с государственным участием, ожидаемые экономические выгоды от внедрения систем автоматизации закупочной являются приоритетными в качестве инструмента извлечения и максимизации прибыли и оптимизации издержек.

В тоже время для государственных закупок на практике первичным будет формальное исполнение требований регулятора. Экономические выгоды в виде повышения производительности труда, а также качества и прозрачности закупочной деятельности, и, как следствие, уменьшение коррупционных рисков и рост эффективности деятельности предприятий непосредственно государственного сектора экономики, вторичны, не всегда осязаемы и видны.

Безусловно, система государственных закупок, как и многие другие сферы присутствия государства в экономике, развивается значительно медленнее отраслей, генерирующих прибыль экономических субъектов. В связи с этим имеет смысл обратить внимание на те практические решения, которые уже применяются отдельными компаниями, рассмотреть возможность адаптации их в сфере закупок, рассчитать бюджетный и экономический эффект от внедрения.

Фундаментальные основы трансформации отечественной системы государственных закупок в интеллектуальную контрактную систему заложены Б.М. Бижоевым [35]. Использование информационно-вычислительных систем с интеллектуальной поддержкой и направленных на обеспечение закупок для государственных и муниципальных нужд является важным элементом информационно-телекоммуникационной инфраструктуры экономики государственного сектора и электронного правительства.

Формирование интеллектуальной контрактной системы в сфере закупок предполагает планомерное поэтапное внедрение информационно-технических решений, позволяющих автоматизировать отдельные элементы цикла управления контрактом. На основе современных информационных решений и машинного обучения возможно анализировать истории участия в аукционных процедурах, финансовую отчетность и налоговую задолженность, прогнозировать потенциальные отказы от заключения контракта, оценивать вероятность демпинга и попадания в реестр недобросовестных поставщиков.

Реализация концепции интеллектуальной контрактной системы в сфере закупок на стадии планирования уже началась. Совместная разработка ФАС и ГК «Ростех» позволяет в автоматизированном режиме формировать предмет закупки и начальную цену на стадии до объявления закупок.

Планирование закупок и нормирование являются начальным этапом и, логично, именно здесь, тестируются первые информационно-технические решения. Формировать предмет закупки и начальную цену на стадии до объявления закупок, анализировать расходы, управлять рисками, подбирать поставщиков – все это может оптимизировать искусственный интеллект для закупок.

На этапе заключения контракта необходимо проверить потенциальных контрагентов на предмет соответствия единым требованиям, в том числе лицензию на оказываемую деятельность, опыт выполнения аналогичных контрактов, отсутствие в реестр недобросовестных поставщиков. Данные операции носят преимущественно технический характер и могут быть автоматизированы посредством RPA-технологий.

Исполнение контракта, прежде всего, финансовых условий, возможно перевести на новый уровень за счет внедрения смарт-контрактов, расширенных при помощи блокчейн-технологий. Блокчейн позволит перевести все транзакции на специальные счета, что повысит прозрачность и снизит коррупционные риски, а смарт-контракты переведут исполнение

отдельных положений контракта в автоматизированный процесс. Такое сочетание позволит приблизиться к переходу на управление полным циклом контракта.

Мониторинг, управление и контроль над соблюдением всех условий контракта целесообразно проводить с применением CLM-технологий. Для эффективности проведения закупок необходима реализация корпоративных решений, обеспечивающих функциональные взаимодействие между всеми структурными единицами организации, а также улучшение функциональности пользовательского интерфейса и аналитики, интеграция с существующими приложениями.

На наш взгляд, необходимо дополнить данные концептуальные направления развития сферы закупок еще одним глобальным информационно-технологическим трендом, а именно, переход на «облачные» технологии. Концепция использования облачных решений (IaaS, PaaS, SaaS) является одним из стратегических императивов в бизнес-применении информационных технологий. В отечественной контрактной системе также целесообразно внедрение «облачной» платформы (табл. 3.7).

Таблица 3.7

Потенциал технологий в интеллектуальной контрактной системе

Стадия контракта	Сфера	Возможные технологии	Ожидаемый эффект
Планирование и нормирование закупок	Каталог закупок	Искусственный интеллект	Группировка цен, установление предельных цен и стандартизированных требований, с учетом постоянных обновлений
	Поиск информации о закупках	Искусственный интеллект	Формирование отчетов по параметрам, кастомизированная рассылка закупок по видам деятельности
	Определение	ПО для АЗД,	Правильное

	НМЦК	анализ больших массивов данных	определение НМЦК в автоматизированном режиме
	Формирование предмета закупки	ПО для АЗД	Точное формирование предмета закупки в автоматизированном режиме
Заключение контракта	Поиск наилучших предложений	Искусственный интеллект, смарт контракт	Поиск наилучшего предложения по установленным параметрам, автоматическое заключение контракта
	Проверка контрагента в отношении соответствия единым требованиям	Роботизированная автоматизация процессов (RPA)	Автоматический контроль наличия квалификационных требований к участникам закупок
Исполнение контракта	Специальные счета	Блокчейн	Маркировка транзакций и автоматический контроль расходования
	Эскроу-счета для обеспечения исполнения контракта	Блокчейн, смарт-контракт	Автоматический возврат средств после наступления события либо подтверждения исполнения обязательств по контракту
	Оплата контрактов	Блокчейн, смарт-контракт	Автоматическая оплата после наступления события
Мониторинг, контроль	Соблюдение условий контракта	CLM-технологии	Автоматизированный контроль выполнения всех положений контракта
Ведение электронной документации	Цифровизация закупок	«облачные» технологии, CLM-технологии	Обработка и хранение данных

Источник: составлено автором

Модернизация технологической базы на основе цифровизации, роботизации операционной работы, реализация блокчейн-технологий позволит минимизировать существующие риски и повысит эффективность государственных закупок.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Государственные закупки - это важнейший инструмент управления, который играет решающую роль в реализации программ развития, поддержки деятельности бизнеса и решения социальных задач. Сегодня закупки занимают значительную долю в бюджетах стран, а сами правительства определяют механизмы перехода к устойчивым государственным закупкам, которые позволят более эффективно использовать денежные средства.

Подводя итог анализируемым явлениям и фактам, следует отметить, что нынешний этап развития российской экономики характеризуется направленностью на широкое использование новаций в сфере информатизации и автоматизации закупочной деятельности, что, объективно позволяет судить о тенденции снижения рисков субъективного характера и неверных управленческих решений Государственные закупки - это важный процесс, который позволяет удовлетворить потребности государства и создать систему взаимодействия между государством и участниками рынка для доставки товаров, выполнения работ и предоставления услуг. На данном этапе контрактная система является неотъемлемой частью административных инструментов и играет важную роль в формировании стратегии развития страны.

Следует констатировать, что государственные закупки являются важным шагом в реализации общественного порядка как системы экономических отношений между экономическими операторами в связи с деятельностью по государственным закупкам. Эти экономические отношения развиваются на высоком уровне, что отражает значительный акцент законодателя на развитии современной российской сферы закупок, которая действенно влияет на экономическую систему и является одним из основных финансовых инструментов Российской Федерации.

В современной сфере закупок необходимо грамотное использование инструментов и методов риск-менеджмента, что позволяет значительно сократить неопределенности, являющиеся неотъемлемой частью любого контракта, также оно сопряжено с множеством существенных выгод, так как открывает новые возможности и позволяет выполнить закупку с соблюдением установленных временных, стоимостных и качественных параметров.

В зависимости от возникающих потребностей заказчика с учетом экономической ситуации управление рисками может основываться на одной из существующих стратегий реагирования на риски: пассивное избегание, пассивное финансирование, активное снижение, активное принятие. Каждая из стратегий может включать в себя несколько методов управления, требующих разных ресурсов. Государственная система управления требует развития подходов, которые обеспечивали бы повышение эффективности расходования бюджетных средств и в целом устойчивости самой системы в противодействии рискам заказчиков, поставщиков и потребителей.

Стоит подчеркнуть, в результате анализа проблем, связанных с организацией экономического механизма и взаимодействия участников сферы закупок, мы пришли к выводу, что целесообразно принять и реализовать совокупность мер для снижения рисков государственных и муниципальных заказчиков и более эффективной реализации принципов контрактной системы. В этой связи представляется необходимым провести углубленный анализ и изучить правовые методы предотвращения нарушений на основе внедрения риск-ориентированного подхода в управлении, разрешенные действующим законодательством о закупках, и разработать четкие рекомендации по снижению их негативного воздействия.

Значительному снижению рисков заказчиков способствует широкое внедрение лучших мировых практик, базирующихся на использовании информационных систем в сфере государственных закупок и технологий искусственного интеллекта. Такой подход способствует повышению

открытости и прозрачности закупочных процедур, предоставляет широкие возможности для внешнего и внутреннего контроля за деятельностью заказчиков и поставщиков.

Современная единая система информации о закупках была создана сравнительно недавно и нуждается в дальнейшем развитии. Несмотря на общую ее эффективность, по-прежнему существует много проблем, которые еще предстоит решить. По нашему мнению, основными проблемами являются: коррупция, сговор между участниками закупок, сбои системы, которые препятствуют закупкам на всех уровнях, что делает невозможным эффективное управление закупками на всех уровнях.

Разработка системы закупочных требований должна осуществляться на всех этапах процесса закупок с использованием инструментов управления рисками, которые включают детальное планирование, сравнение различных вариантов для достижения желаемых результатов, оценку рисков и управление ими, а также повышение качества и целевых затрат в ходе реализации государственного контракта.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ И ИСТОЧНИКОВ

Нормативные документы:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом изменений от 01.07.2020 г.).

2. Бюджетный кодекс Российской Федерации № 145-ФЗ от 31.07.1998 г. (ред. от 28.12.2017г.).

3. Федеральный закон №44-ФЗ от 05.04.2013 г. «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

4. Федеральный закон № 71-ФЗ от 01 мая 2019 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

5. Федеральный закон № 94-ФЗ от 21.07.2005 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

6. Федеральный закон №223-ФЗ от 18.07.2011 г. «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

7. Постановление Правительства Российской Федерации №145 от 08.02.201 «Об утверждении Правил формирования и ведения в единой информационной системе в сфере закупок каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и Правил использования каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

8. Постановление Правительства РФ №552 от 05 июня 2015 г. «Об утверждении Правил формирования, утверждения и ведения плана закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд, а также системы требований к форме системы плана закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд».

9. Постановление Правительства РФ №145 от 08.02.2017 г. (ред. от 12.04.2018) «Об утверждении Правил формирования и ведения в единой информационной системе в сфере закупок каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и Правил использования каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

10. Постановление Правительства РФ №1414 от 23 декабря 2015 г. (ред. от 11.04.2019) «Правила функционирования Единой информационной системы в сфере закупок».

11. Постановление Правительства РФ №36 от 23.01.2015 г. (ред. от 30.05.2017) «О порядке и сроках ввода в эксплуатацию единой информационной системы в сфере закупок».

12. Постановление Правительства РФ № 1352 от 11.12.2014 г. «Об особенностях участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

13. Постановление Правительства РФ №927 от 02.09.2015 г. «Об определении требований к закупаемым федеральными государственными органами, органами управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, их территориальными органами и подведомственными им казенными и бюджетными учреждениями отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг)».

14. Постановление Правительства РФ №1062 от 25.11.2013 г. «О порядке ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей)» (вместе с «Правилами ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей)».

15. Приказ Минэкономразвития России №567 от 02.10.2013 г. «Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов

определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)».

16. Профессиональный стандарт «Специалист в сфере закупок», утвержден приказом Минтруда России от 10 сентября 2015 гг. №625н.

17. Профессиональный стандарт «Эксперт в сфере закупок», утвержден приказом Минтруда России от 10 сентября 2015 г. №626н.

Научная литература на русском языке:

18. Абалкин И.Л. Страхование экологических рисков (из практики США). М.: Инфра-М, 1998. – 88 с.

19. Абросимова М.А. Информационные технологии в государственном и муниципальном управлении. М.: КноРус, 2017. – 248 с.

20. Акимов Н.А., Сергеев В.Е. Теоретические основы прогнозирования и планирования в управлении закупками // Современные проблемы науки и образования. – 2014. - №4. – с. 415-416.

21. Альгин А.П. Грани экономического риска. М.: Знание, 1994. – 64 с.

22. Арыкбаев Р.К. Управление рисками при бюджетных закупках // Региональные проблемы преобразования экономики. — 2009. — № 1 (18) - с. 264-271.

23. Афанасьев М.В., Афанасьева Н.В., Кныш В.А. Государственные закупки в рыночной экономике. СПб.: СПбГУЭФ. 2004. – 198 с.

24. Бабкин А.В., Буркальцева Д.Д., Костень Д.Г., Воробьев Ю.Н. Формирование цифровой экономики в России: сущность, особенности, техническая нормализация, проблемы развития // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Экономические науки. – 2017. – Т. 10. - №3. – С. 9-25.

25. Базарнов Ю.В. Экономические и коррупционные риски в системе государственных закупок / В кн.: Экономическая эффективность: проблемы теории и практики в условиях выхода из экономического кризиса / Под общей редакцией М.В. Попова. Саратов, 2020. – С. 66-69.

26. Байтин М.И. Вопросы общей теории государства и права. — Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2016. — 400 с.

27. Баранникова Е. Рынок труда в закупках: спрос и предложение // Аукционный вестник. – 2016. - № 304. – С.1.

28. Батуева Д.И. Эффективность деятельности органов исполнительной власти в системе государственных закупок региона. Дис. канд. эк. н.- Улан-Удэ, 2014. – 171 с.

29. Балабанов И.Т. Риск-менеджмент. М.: Финансы и статистика, 2000. – 192 с.

30. Бернстайн П.Л. Против богов: Укрощение риска / пер. с англ. М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2000. – 400 с.

31. Белов В.Е. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование. – М.: ИНФРА-М, 2018. – 302 с.

32. Белокрылова О.С. Методы снижения рисков коррупции в системе государственных и муниципальных закупках // Экономика государственных закупок. – 2015. - Т. 6. №4. – С. 140-146.

33. Белокрылова О. С., Гуцелюк Е. Ф. Экономические риски системы государственных и муниципальных закупок // Вопросы регулирования экономики. – 2015. - Том 6. - №4. – С. 154-161.

34. Беляева О.А. Осуществление закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в рамках контрактной системы // «Законы России: опыт, анализ, практика». – 2017. - № 11. – С. 31-38.

35. Бижоев Б. М. Основы интеллектуальной контрактной системы в сфере государственных закупок // Journal of economic regulation. - №1. – 2018. – с. 10-122.

36. Борисенко С. С. Проблемы управления финансовыми рисками в банковской деятельности // Молодой ученый. — 2018. — №19. — С. 31.

37. Борисов А.Н., Трефилова Т.Н. Комментарий к Федеральному закону «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (постатейный). – М.: Деловой двор, 2014. – 524 с.

38. Борисова В.В. Экосистема государственных закупок // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. – 2020. - №.2. – С. 86-91.

39. Борисова Е.Р. Контрактная система государственных закупок как фактор развития российской экономики. // Вестник Российского университета кооперации. – 2018. - №2 (12). - С. 8-12.

40. Бурков В. Н., Титаренко Б. П. Разработка механизмов управления риском чрезвычайных ситуаций // Вестник МГСУ. – 2017. - №5 (104). - С. 559-563.

41. Вавилин Е.В. Принцип эффективности в механизме закупок для государственных и муниципальных нужд // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2020. - №3(134). – с. 113-119. DOI: 10.24411/2227-7315-2020-10075.

42. Вадрецкий, И.С. Значение контроля в сфере государственных закупок для обеспечения экономической безопасности // Вестник экономической безопасности. – 2018. - № 4. - С. 190-193.

43. Власов А.Б., Кремер К.И. Проблемы минимизации информационных рисков в сфере закупок для государственных нужд // ФЭС: ФИНАНСЫ. ЭКОНОМИКА. – 2020. - №17(4/5). – С. 26-31.

44. Власов А.Б., Кремер К.И. Повышение эффективности и снижение рисков государственных и муниципальных закупок // Вестник Воронежского государственного университета инженерных технологий. – 2020. - №82(2). – С. 278-284. DOI: 10.20914/2310-1202-2020-2-278-284.

45. Власова В.А. Проблема качества закона в сфере закупок сельскохозяйственной продукции для государственных нужд // Законодательство и экономика. – 2003. - №10. – С. 16-20.

46. Вяцкова Н.А. Обзор результатов исследования субъективного восприятия риска как экономической категории // Вопросы экономики и управления. — 2017. — № 2 (9). — С. 8-17.

47. Гильдеева Я.Р. Специфика управления финансовыми рисками в системе государственных закупок // Информационная безопасность регионов. - 2016. - № 3 (24). - С. 53-59.

48. Гладилина И.П., Жалнина Н.О. Управление процессом нормирования закупок // Фундаментальные исследования. - 2015. - №10 (часть 1). – С.149-151.

49. Гладилина И.П. Принцип профессионализма как основа контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Самоуправление. – 2014. - № 3. – С.11-13.

50. Гладилина И.П., Строганова Е.В. Совершенствование закупочной деятельности в условиях цифровой экономики на основе управления рисками: монография. М.: КноРус, 2020. – 106 с.

51. Гладилина И.П., Сергеева С.А., Орлюк А.В., Строганова Е.В., Шайдуллина Г.М. Совершенствование управления закупочной деятельностью в условиях цифровизации на основе мониторинга закупок // Финансовые рынки и банки. – 2020. - № 3. – С. 128-132.

52. Гладилина И.П., Сергеева С.А., Кадыров Н.Н., Мельникова А.В., Строганова Е.В. Подготовка специалистов в сфере закупок к работе в условиях умной контрактной системы // Инновации и инвестиции. – 2020. - №6. – С. 96-99.

53. Гладилина И.П., Кадыров Н.Н., Строганова Е.В. Цифровая грамотность и цифровые компетенции как фактор профессионального успеха // Инновации и инвестиции. - 2019. - № 5. - С. 62-64.

54. Головщинский К.И., Шамрин А.Т. Основные направления создания и развития комплексной федеральной контрактной системы в Российской

Федерации WP8 "Государственное и муниципальное управление". – М.: Высшая школа экономики, 2011. - 60 с.

55. Гончаров С.И. О реализации проектов по внедрению информационных технологий в систему государственных закупок. М.: Современные научные исследования и инновации. – 2014. - №2 (34). - С. 53-54.

56. Горохова Н.А. Управление налоговыми рисками как одно из значимых направлений корпоративного налогового менеджмента // Экономика. Налоги. Право. – 2012. – № 6. – с. 77-81.

57. Градов А.П., Кузин Б.И. Стратегия и тактика антикризисного управления фирмой. Санкт-Петербург: Специальная литература, 2016 – 351 с.

58. Дегтев Г.В. Международный опыт государственных закупок. М.: Современные проблемы науки и образования. – 2013. - №6. - с.409.

59. Дружиловская Э.С. Принципы формирования показателей бухгалтерской отчётности // Все для бухгалтера, 2015. – № 1. – С. 23.

60. Друкер П. Практика менеджмента : пер. с англ. Москва : Вильямс, 2003. С. 70.

61. Егина Н.А. Роль государственных и муниципальных закупок в системе обеспечения финансовой безопасности // E-Scio. 2017. № 10 (13). С. 25-31.

62. Егорова Н. Три года без проверок... // Информационный бюллетень «Экспресс-бухгалтерия». – 2015. - № 29. – СПС «КонсультантПлюс».

63. Есяков С.Я., Редько И.Я., Высоцкая А.В., Седов И.А., Рогалев Н.Д., Зажигалкин А.В., Филипповский Ю.А., Константинов М.Ю. Единый каталог промышленной продукции и услуг как основа цифровой экономики и интеллектуальной энергетики в России // Электроэнергия. передача и распределение. – 2018. - № 5 (50) С. - 20-30.

64. Ефремова Н.Н. Аукционы - основной механизм государственных закупок // Финансы и кредит. – 2008. – №1. – С. 49-55.

65. Зайко И.А. Основные проблемы и направления развития контроля в финансово-бюджетной сфере и сфере закупок // Журнал «Бюджет». Шестые Васильевские чтения. – 2018.

66. Зинченко М.В. Совершенствование системы государственных и муниципальных закупок по контрактной системе. Вестник Амурского государственного университета. – 2017. - №65. - С. 144-147.

67. Информационное общество в Российской Федерации. 2018 : статистический сборник / М.А. Сабельникова, Г.И. Абдрахманова, Л.М. Гохберг, О.Ю. Дудорова и др.; Росстат; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: ИУ ВШЭ, 2018.

68. Каранатова Л.Г., Кулев А.Ю. Инновационное развитие контрактной системы: переход к умным закупкам // Управленческое консультирование. – 2020. - №2. – С. 22-31.

69. Карпенко И.В. Матричный подход в системе стратегического управления финансовым обеспечением региона / И. В. Карпенко. — Текст: непосредственный // Молодой ученый. — 2014. — № 1 (60). — С. 366-369.

70. Картавых К.Е. Контрактная система в сфере закупок: систематические проблемы перехода на 44-ФЗ. М.: Экономика и предпринимательство. – 2019. - № 5-2 (58-2). - С.881-883.

71. Киселева О.В., Кумунджиева Е.Л. Роль компетентностного подхода к подготовке кадров в сфере государственных и муниципальных закупок в повышении эффективности контрактной системы // Современные проблемы науки и образования. – 2015. – № 2-1.

72. Княгинина Г. В. Эволюция подходов к определению понятия «неопределенность» и «риск» // Новый университет. Серия «Экономика и право». - 2011. - № 3. - с. 5-9.

73. Королева М.Л. Особенности осуществления закупочной деятельности отдельными видами юридических лиц в Российской Федерации // Научный вестник Костромского государственного технологического университета. - 2014. - № 2. - С. 10-11.

74. Косян Н.Г., Милькина В.В. Блокчейн в системе государственных закупок // E-Management. – 2019. - №1. – с. 34-41.

75. Кочикин И.В. Государственные закупки: проблемы и решения с учетом реалий в период пандемии // Общество: политика, экономика, право. – 2020. – № 8. – С.63-65.

76. Кузикова М. В. Развитие риск-ориентированного подхода во внутреннем государственном финансовом контроле // Молодой ученый. — 2019. — № 46 (284). — С. 344-348.

77. Лабутина Н.Н. Формирование управленческих механизмов через риск-ориентированные подходы в управлении государственными закупками. Цифровая экономика // Инновации и инвестиции. - 2019 г. - № 2. - С. 69-72.

78. Литвиненко А.Н., Мячин Н.В. Методология исследования сферы закупок для обеспечения государственных нужд // Вестник экономической безопасности. – 2020. - №2. – С. 288-293. DOI: 10.24411/2414-3995-2020-10130.

79. Литвиненко А.Н., Мячин Н.В. Нормативное правовое регулирование сферы закупок в Российской Федерации. // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. - 2017. - № 4 (76). - С. 64-69.

80. Ломакина О.Б. Риск-менеджмент при проведении государственных закупок. М., 2003. – 152 с.

81. Мамедова Н.А., Байкова А.Н., Трушанова О.Н. Управление государственными и муниципальными закупками. М.: Юрайт, 2016 – 347 с.

82. Мальков Д.Г. Реформа института государственных закупок как организационная инновация // Научное обозрение. – 2016. -№10. - с.192-195.

83. Маркелов К.Б. Финансово-правовые аспекты государственных и муниципальных закупок // Финансовое право. - 2017. - № 9. - С. 2–4.

84. Маслова Н.С., Кузнецова И.В. Оценка рисков как институт управления обеспечением государственных нужд. В кн.: XII Международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества. В четырех книгах. Книга 1. М.: НИУ ВШЭ, 2012. С. 482-490.

85. Матвеева Е.Е. Применение риск-ориентированного подхода в сфере государственного финансового контроля // Экономический журнал. – 2018. - 1(49). – С. 41-55.

86. Мельников В.В. Институциональная трансформация механизма государственных закупок в постсоветской России: монография. – Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2008. – 220 с.

87. Михайлов А.В., Михайлова А.Р. Специфика и особенности государственных закупок // Известия Московского государственного технического университета МАМИ. - 2014. - № 1 (9). Т. 5. - С. 37-39.

88. Мубаракшина Э.Р. Зарубежный опыт организации государственных закупок // Вестник науки и образования. – 2018. - № 16-1 (52). - С. 69-73.

89. Мячин Н.В. Классификация теневых экономических явлений в сфере закупок для обеспечения государственных нужд // Экономика и предпринимательство. - 2016. - № 6. -С. 692-695.

90. Найт Ф.Х. Риск, неопределенность и прибыль. Пер. с англ. - М.: «Дело», 2003. - 360 с.

91. Налбандян А.А. Сравнительный анализ опыта развитых стран в организации системы государственных закупок // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Экономика. - 2013. - № S5. - С. 118-127.

92. Новичкова О.Е. Механизм управления рисками промышленных организаций при выполнении государственных и муниципальных заказов // Транспортное дело России. — 2009. — №4211 С. 9-11.

93. Носко И.В. Компетентностная модель подготовки магистров к профессиональной деятельности в условиях инклюзивного образования // Вестник Череповецкого государственного университета. - 2015. - № 6 (67). - С. 145-148.

94. Нуреева Р.Р. Принципы реализации системы государственных и муниципальных закупок. // Дискуссия. – 2016. - №4 (67). - С.51-55.

95. Орлова О. Е. Риск-ориентированный подход и области его применения // Руководитель автономного учреждения. - № 10. - 2017. - с. 37-46.

96. Островная М.В., Подколзина Е.А. Электронные аукционы и фаворитизм в российских государственных закупках. // Экономический журнал Высшей школы экономики. -2019. - №4. - С.586-619.

97. Островная М.В., Подколзина Е.А. Снижение эффективности аукционов и борьба с ограничением конкуренции в государственных закупках. // Вопросы экономики. – 2016. - №11. - С.41-57.

98. Перов В.И., Хачатурян М.В. Особенности управления рисками при осуществлении аудита в сфере государственных закупок инноваций в современных условиях // Бухгалтерский учет и налогообложение в бюджетных организациях. – 2020. - №6. – С. 42-47.

99. Плотникова И.В. От системы государственных закупок к федеральной контрактной системе: рыночные и административные механизмы. // Бухгалтерский учет в бюджетных некоммерческих организациях. – 2013. - №24. - С.29-37.

100. Покровская В.В., Ускова Е.А. Современный зарубежный опыт в области развития государственных закупок // Российский внешнеэкономический вестник. - 2008. - №3. - С. 25-38.

101. Полковников А.В., Дубовик М.Ф. Управление проектами. Полный курс MBA. М. Издательство: Олимп-Бизнес. 2016 год. - С. 552.

102. Порезанова Е.В. Противодействия коррупционных рисков в системе государственных закупок в России // Противодействие коррупции: государственная политика и гражданское общество. – 2015. – Т. 15. – Вып. 4. – С. 165-167.

103. Риск-ориентированный подход при исполнении контрольно-надзорных полномочий // Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: аналитический доклад - 2014. 2-е изд. М., 2015. - С. 151.

104. Рубинская Т.А. Актуальные проблемы правового регулирования заключения и исполнения государственных и муниципальных контрактов. //

Законность и правопорядок в современном обществе. – 2016. - №30. - С.24-28.

105. Рэдхэд К., Хьюс С. Управление финансовыми рисками. М.: ИНФРА-М, 1996. – 288 с.

106. Саакян Т.В. Нормирование в сфере закупок: требования к товарам, работам, услугам // Советник бухгалтера государственного и муниципального учреждения. - 2015. - № 12. - С. 7–17.

107. Саакян Т.В., Хабаев С.Г., Крадинов П.Г. Нормирование государственных закупок как инструмент их интеграции с бюджетным процессом // Финансовый журнал. -2015. - № 5. – С.5-10.

108. Сергеева В. А. Нормирование закупок для обеспечения государственных (муниципальных) нужд // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. - 2016. - № 43. - С 18 - 27.

109. Седова М.В. Контрактная система России как новый финансовый инструмент. // МИР. – 2018. - №20. - С.138-142.

110. Свининых Е.А. Конкуренция принципов эффективности использования бюджетных средств и обеспечения конкуренции при осуществлении государственных и муниципальных закупок. // Коммерческое право. Научно-практический журнал. – 2015. - №1 (16). - С. 34-41.

111. Семенова Ф.З., Борлакова М.Б., Боташева Л.С. Зарубежный опыт организации государственных закупок. // Фундаментальные исследования. – 2016. - №6-2. - С. 465-469.

112. Сигатова Н.А. Принцип обеспечения конкуренции в сфере государственных и муниципальных закупок. // Экономика и предпринимательство. – 2016. -№1-1 (66-1). - С. 625-628.

113. Смирнов В. И., Нестерович Н. В., Гончаров Е. Ю. и др. Становление рыночной системы государственных закупок в России. Казань: НПО «БизнесИнфоСервис», 2000. – 204 с.

114. Смотрицкая И.И. Экономика государственных закупок. М.: Либроком, 2019. – 232 с.

115. Смотрицкая И.И. Государство как участник предпринимательской деятельности в сфере общественных закупок // Российское предпринимательство. – 2017. - №18. – С. 285-294.

116. Смотрицкая И.И., Черных С.И. Общественные закупки в системе мер антикризисного регулирования экономики: первые итоги и новые задачи // ЭТАП: Экономическая Теория, Анализ, Практика. – 2016. - №3. – С. 7-22.

117. Тасалов Ф.А. Принцип развития конкуренции в контрактных системах России и США: понятие, значение, гарантии реализации. // Закон. – 2014. - №5. - с.144-150.

118. Трейман М.Г., Варыгина О.С. Методы оценки и управления рисками на ресурсоснабжающем предприятии (на примере ПАО «ТГК-1») // Научный журнал НИУ ИТМО. Серия «Экономика и экологический менеджмент». – 2017. - № 4. – С. 64-73.

119. Тюсина Л.С. Теоретические основы оценки рисков и проблемных зон при осуществлении закупок // Современные проблемы науки и образования. – 2015. – № 2- с.1.

120. Уварова А.А. Федеральная контрактная система: коррупция в сфере государственных закупок // Наука и современность. – 2017. - №29. - С.260-264.

121. Федорович В. А. США: Федеральная контрактная система и экономика: Механизм регулирования. М.: Наука, 2002. – 926 с.

122. Хапсироков Т. М. Проблемы и пути совершенствования государственного финансового контроля в Российской Федерации // Бизнес и общество. - №1 (17). - 2018. – С. 14-15.

123. Хвалынский Д.С. Новая контрактная система: проблема закупки по минимальной цене. // Вестник Алтайской академии экономики и права. – 2018. - № 5 (37). - С.26-27.

124. Холмс Э. Риск-менеджмент. М.: «Эксмо», 2007. – 304 с.

125. Царев В.В., Кантарович А.А., Черныш В.В. Оценка конкурентоспособности предприятий (организаций). М.: Юнити-Дана, 2018 – 799 с.

126. Цыбульская В.И. Особенности применения риск-ориентированного подхода при осуществлении контроля закупок в рамках системы антимонопольного комплаенса // Финансы и управление. – 2018. – № 1. – с. 1.

127. Шабанова О. А. Формирование компетентностной модели выпускника дополнительных программ профессионального образования // Управленческое консультирование. - № 12 .- 2015.

128. Шапиро С.А., Золотова Е.В. Повышение конкурентоспособности предпринимательских структур с использованием мотивационного механизма. – М.: Директ-Медиа, 2016. – 115с.

129. Швец С. К. Интегральные метрики оценки рисков нефинансовой компании. // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. – 2015. - №5. – С. 72-77.

130. Шикалова Е.В. Оценка эффективности системы государственных закупок в форме контрактной системы как новой институциональной среды. // Актуальные проблемы современности: наука и общество. – 2015. - №2 (7). - С. 30-32.

131. Шмелева М.В. Цифровые технологии в государственных и муниципальных закупках: будущее или реальность // Актуальные проблемы российского права. – 2019. - №12(109). - С. 36-42.

132. Шмелева М.В. Предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере государственных закупок // Российское право: образование, практика, наука. – 2018. - №1. – С. 5-12.

133. Яковлев А.А., Аллилуева О.Г., Кузнецова И.В., Шамрин А.Т., Юдкевич М.М., Якобсон Л.И. Система госзакупок: на пути к новому качеству. М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2010. – 198 с.

134. Ялялиева Т.В. Эффективность и контроль использования бюджетных средств контрактной системой государственных закупок. // Новый университет. Экономика и право. – 2014. - № 3 (37). – С.56-64.

Научная литература на иностранных языках:

135. Arrowsmith S., Treumer S. et. al. Public Procurement Regulation: an Introduction. Nottingham: University of Nottingham, 2011. 204 p.

136. Bracci E., Tallaki M., Gobbo G., Papi L. Risk management in the public sector: a structured literature review // International Journal of Public Sector Management, 2021, vol. 34, no. 2, pp. 205-223. DOI: 10.1108/IJPSM-02-2020-0049.

137. Charron N., Dahlström C., Fazekas M., Lapuente V. Careers, Connections, and Corruption Risks: Investigating the Impact of Bureaucratic Meritocracy on Public Procurement Processes // The Journal of Politics, 2017, vol. 79, no. 1, pp. 89-104.

138. Czarnitzki D., Hünermund P., Moshgbar N. Public Procurement as Policy Instrument for Innovation // ZEW - Centre for European Economic Research Discussion Paper, 2018, no. 18-001. DOI: 10.2139/ssrn.3106609.

139. Dita A.O.F., Rohman M.A., Nurcahyo C.B. Risks of Public Procurement for Construction Works // IOP: Conference Series: Materials Science and Engineering, 2020, no. 930, pp. 012002. DOI: 10.1088/1757-899x/930/1/012002.

140. Fazekas M., Kocsis G. Uncovering High-Level Corruption: Cross-National Objective Corruption Risk Indicators Using Public Procurement Data // British Journal of Political Science, 2020, no. 50(1), pp. 155-164. DOI: 10.1017/S0007123417000461.

141. Grandia J., Meehan J. Public procurement as a policy tool: using procurement to reach desired outcomes in society // International Journal of Public Sector Management, 2017, vol. 30, no. 4, pp. 302-309. DOI: 10.1108/IJPSM-03-2017-0066.

142. McCue C.P., Prier E., Swanson D. Five dilemmas in public Proceedings // Journal of Public Proceedings, 2015, vol. 15, no. 2, pp. 177-207. DOI: 10.1108/JOPP-15-02-2015-B003.

143. Ogunlela B., Olabode O., Robertson T. Blockchain technology as a panacea for procurement corruption in digital era // International Journal of Research in Business and Social Science, 2021, no. 10, pp. 311-320. DOI: 10.20525/ijrbs.v10i4.1222.

144. Patrucco A.S., Luzzini D., Ronchi S. Research perspectives on public procurement: Content analysis of 14 years of publications in the Journal of public Procurement // Journal of Public Procurement, 2017, vol. 17, no. 2, pp. 229-269. DOI: 10.1108/JOPP-17-02-2017-B003.

145. Prier E., Schwerin E., McCue C.P. Implementation of sustainable public procurement practices and policies: A sorting framework // Journal of Public Procurement, 2016, vol. 16, no. 3, pp. 312-346. DOI: 10.1108/JOPP-16-03-2016-B004.

146. Project Management Institute. A guide to the project management body of knowledge (PMBOK guide). Sixth edition. Newtown Square, PA, 2017. 932 p.

147. Sánchez S.N. The Implementation of Decentralised Ledger Technologies for Public Procurement. Blockchain-based Smart Public Contracts // European Procurement & Public Private Partnership Law Review, 2019, vol. 14, issue 3, pp. 180-196.

148. Stroganova Y., Kadyrov N., Prokhorov A. Matrix approach to managing of rationing in the public procurement // E3S Web of Conferences, 2021, vol. 284, no. 07024. DOI: 10.1051/e3sconf/202128407024.

149. Suhonen N., Tammi T., Saastamoinen J., Pesu J., Turtiainen M., Okkonen L. Incentives and risk-sharing in public procurement of innovations: Towards contracting strategy framework // Journal of Public Procurement, 2019, vol. 19, no. 2, pp. 129-145.

150. Trepte P. Regulating Procurement: Understanding the Ends and Means of Public Procurement Regulation. N. Y.: Oxford University Press, 2004. 411 p.

151. Wachs J., Fazekas M., Kertész J. Corruption risk in contracting markets: a network science perspective // International Journal of Data Science and Analytics, 2021, no. 12, pp. 1-16. DOI: 10.1007/s41060-019-00204-1.

152. Whitty S.J., Schulz M.F. THE_PM_BOK_CODE // 20th IPMA World Congress on Project Management, 2006, no. 1, pp. 466-472.

153. Wickboldt J., Bianchin L., Lunardi R., Granville L., Gaspary L., Bartolini C. A Framework for Risk Assessment Based on Analysis of Historical Information of Workflow Execution in IT Systems // Computer Networks, 2011, no. (55)13, pp. 2954–2975.

154. Wontner K.L., Walker H., Harris I., Lynch J. Maximising "Community Benefits" in public procurement: tensions and trade-offs // International Journal of Operations & Production Management, 2020, vol. 40, no. 12, pp. 1909-1939.

Электронные ресурсы:

155. Автоматизация закупок: Опыт крупнейших заказчиков, структура рынка, тренды. Электронный ресурс. Режим доступа: https://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Автоматизация_закупок:_опыт_крупнейших_заказчиков,_структура_рынка,_тренды._Исследование_TAdviser.

156. Госсектор в российской экономике. Бюллетень о развитии конкуренции. Март 2019. Аналитический центр при Правительстве РФ. Электронный ресурс. Режим доступа: http://ac.gov.ru/files/publication/a/21642.pdf.

157. Лучшие региональные практики содействия развитию конкуренции, подлежащие оценке реализации Стандарта по результатам 2018 года. Электронный ресурс. Режим доступа: https://ako.ru/upload/medialibrary/f38/Luchie%20regionalnye%20practiki.pdf.

158. Павлова А. Искусственный отбор. Современные технологии помогают отсеивать поставщиков для госзакупок // Российская газета, 23.03.2021. Электронный ресурс. Режим доступа: https://rg.ru/2021/03/23/sovremennye-tehnologii-pomogaiut-otseivat-postavshchikov-dlia-goszakupok.html.

159. Счетная палата РФ. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2019 год». Электронный ресурс. Режим доступа: https://ach.gov.ru/upload/iblock/fea/fea86920fc7f4c8b39262ce74beb32d8.pdf.
160. Счетная палата РФ. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2020 год». Электронный ресурс. Режим доступа: https://ach.gov.ru/upload/iblock/123/442w02xo0vq4unq199jwxnr9mpow972c.pdf.
161. Ходасевич, О.Н. Коррупция в сфере государственных закупок // Научно-методический электронный журнал "Концепт". / О.Н. Ходасевич, Е.Ю. Шаламова. - 2018. - №3. Электронный ресурс. Режим доступа: http://e-koncept.ru/2018/183012.htm.
162. Экономика Рунета. Цифровая экономика России 2017. Электронный ресурс. Режим доступа: http://raec.ru/upload/files/de-itogi_booklet.pdf.
163. Bringsjord S., Govindarajulu N.S. Artificial Intelligence // The Stanford Encyclopedia of Philosophy. Электронный ресурс. Режим доступа: https://plato.stanford.edu/archives/fall2018/entries/artificial-intelligence.
164. European Comission. Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs. Public Procurement. Электронный ресурс. Режим доступа: https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en.
165. Little A.D. Procurement 4.0 in the digital world. Электронный ресурс. Режим доступа: https://www.adlittle.com/sites/default/files/events/adl_executive_event_procurement_4.0_in_the_digital_world.pdf.
166. The Network Readiness Index 2020. Электронный ресурс. Режим доступа: https://networkreadinessindex.org/nri-2020-countries/.