



Риски госзакупочной деятельности в РФ

Аистова М.Д., магистрант,

Московский государственный областной университет, Мытищи, Россия

Пенчукова Т.А., к.э.н., доцент

МИРЭА-Российский технологический университет, Москва, Россия

Аннотация. Управление рисками трактуется как управленческая деятельность, направленная в том числе, и на систематизацию рисков. В статье рассмотрены различные подходы к классификации видов рисков государственных закупок, что дает возможность более полно выявить особенности и специфику их возникновения и нивелирования.

Ключевые слова: государственные закупки, управление рисками, риски закупочной деятельности, классификация.

Risks of public procurement in the Russian Federation

Aistova M.D., Master's student,

Moscow State Regional University Mytishchi, Russia

Penchukova T.A., Candidate of Economics, Associate Professor

MIREA-Russian Technological University, Moscow, Russia

Annotation. Risk management is interpreted as a management activity aimed, among other things, at the systematization of risks. The article discusses various approaches to the classification of types of public procurement risks, which makes it possible to more fully identify the features and specifics of their occurrence and leveling.

Keywords: state purchases, risk management, procurement risks, classification.

Результативность деятельности государственных и муниципальных заказчиков, бюджетных учреждений, осуществляющих закупки, исполнителей заказа

напрямую зависит от их профессиональных знаний и умений оценивать риск закупочной деятельности, выбирать приемлемый уровень риска и пути его снижения.

В теории риска и управленческой деятельности существует большое количество мнений о сущности риска, источниках возникновения, показателях, характеризующих уровни и последствия риска.

Баканов М.И. определяет сущность риска как «... подверженность возможности экономических, финансовых потерь или успехов, физического ущерба, повреждений, промедлений, как следствие неопределённости, связанной с выбранной линией поведения» [3, с. 9].

Кошелев В.А. к возможным отрицательным экономическим последствиям риска добавляет социальные, связав их с риском невостребованности рынком произведенных товаров, работ, услуг [7].

В работе «Хозяйственный риск и методы его измерения» авторы, объясняя ограниченное практическое использование управления риском сведением его последствий в большинстве случаев к убыткам (но не прибыли), отмечают: «... риск – это не ущерб, наносимый реализацией решения, а возможность отклонения от цели, ради достижения которой принимается решение» [4, с. 14].

С одной стороны, риск понимается как вероятность неблагоприятных результатов деятельности, с другой стороны – как деятельность, которая совершается в надежде на выигрыш. Исследователи, соединив эти подходы, рассматривают риск с позиции вероятности неудачи или успеха в ситуации возможности выбора различных решений.

Анализ различных точек зрения на научную трактовку понятия «риск» позволил уточнить его определение применительно к закупочной деятельности. Риск закупочной деятельности можно определить как характеристику деятельности по подготовке, заключению, исполнению контракта, которую ведет заказчик при государственных закупках с различной неопределенностью и вероятностью прогнозируемых результатов. Риск заказчика связан с двумя условиями: с

ограниченными сроками и с ограниченной объемом финансирования стоимостью контракта.

При осуществлении закупочной деятельности в условиях неопределённости, как любая экономическая категория, риск проявляется через функции: инновационную, регулятивную, защитную.

Стимулирование государственными заказчиками научно-технического прогресса, то есть выполнение риском инновационной функции, происходит путём заключения более рискованных контрактов с поставщиками (исполнителями), которые для производства товаров, работ, услуг внедряют новые эффективные технологии, применяют новые виды машин и оборудования, используют новые виды сырья и материалов, обладающие повышенными эксплуатационными и потребительскими свойствами.

В работе [3] регулятивная функция показана в двух формах: конструктивной и деструктивной. С одной стороны, при осуществлении закупок факторы риска заставляют поставщиков, подрядчиков тщательно анализировать рентабельность сделок, заказчиков – оценивать экономию от планируемых сделок, повышать уровень профессионализма работников контрактных служб. Управленческие решения с необоснованным риском ведут к снижению экономии средств по результатам заключения контрактов, потере платёжеспособности исполнителями государственного заказа.

Помогая участникам закупочной деятельности эффективно существовать в вероятностной рыночной среде, формировать альтернативность принятия решений, риск реально становится инструментом регулирования экономических отношений.

Защитная функция проявляется путем пропорционального количественного распределения рисков при вероятном снижении стоимости контракта для государственного заказчика и возможно максимальном росте прибыли для исполнителя заказа через формирование нормативно-законодательной базы.

Ученые различных стран научно-обоснованным управлением и систематизацией различных видов рисков называют решение проблем выявления

приоритетности и ранжирования рисков заказчика по классификационным группам; разработку и реализацию стратегии управления рисками, включающей методы диагностики, оценки, прогнозирования, предотвращения рискованных ситуаций. Управление рисками предполагает рассмотрение разнообразия их видов, классификацию рисков.

Наличие рисков является сильнейшим стимулом для качественного и эффективного распределения бюджетных средств, направляемых на закупку продукции, услуг для государственных и муниципальных нужд, вынуждает заказчиков тщательно планировать закупки, выбирать поставщиков, нанимать соответствующий персонал, минимизировать уровень риска.

Среда, в которой осуществляются государственные закупки, характеризуется наличием большого количества рисков для заказчиков и исполнителей заказа. Существует ряд подходов к осуществлению группировки рисков закупочной деятельности.

Так, в работе [8] выделяют две основные группы рисков. В первую входят: «риск заключение контракта с неплатежеспособным исполнителем, риск отказа признанного победителем участника заключать контракт, риск недобросовестной конкуренции». Вторая группа включает риски недопоставки, досрочной поставки товаров, работ, услуг, косвенных и прямых убытков от непредвиденных расходов и др. [8, с. 19].

Джигоева Е.Г. в зависимости от укрупненных этапов процесса осуществления государственных закупок (планирование закупок, осуществление закупок, исполнение контрактов) закупочные риски представляет не двумя, а уже тремя группами [6].

Риски первой группы означают возможность получения отрицательного результата (ненадлежащее исполнение контрактных условий, неэффективное использование бюджетных средств) в случае:

- неполной проработанности предмета будущего контракта;
- необъективного изменения цены объекта закупок;

– выбора неприемлемого способа определения поставщика (по особенностям объекта закупки, срокам и др.).

Риски, возникающие на этапе осуществления государственных закупок, также предполагают возможность получения отрицательного результата. Данная категория рисков находится в зависимости от способа определения поставщика, который в соответствии с Федеральными Законами № 44-ФЗ и № 360-ФЗ, может быть конкурентным (конкурсы, аукционы, запросы котировок) и неконкурентными (закупки у единственного поставщика) [1].

При конкурентных способах определения поставщика в закупочном процессе можно предположить возникновение рисков, вызванных следующими причинами: разнообразные недостатки при формировании лотов, в конкурсной документации, при подведении итогов аукционов и конкурсов и др.

Автор, рассматривая риски в процессе организации и осуществления государственных закупок, отмечает их взаимосвязь и взаимозависимость, выделяет основные риски в процессе исполнения контрактных условий:

- риск ненадлежащего исполнения или неисполнения условий контракта;
- риск одностороннего отказа от исполнения контрактных условий;
- риск расторжения контракта;
- риск неисполнения своих обязанностей контрагентом;
- риск признания контракта незаключенным и др. [6].

Если предыдущая группировка рисков относилась только к заказчикам государственных закупок, то классификация Соловьёвой О.Н. включает риски и государственных организаций и коммерческих компаний в рамках исполнения госзакупок. Автором проанализирована сущность следующих рисков: риски связанные с участниками закупки, с объектом закупки, с контрактом, с ошибками конкурсной документации, недостаточной информированностью по закупке и др., которые дают расширенное представление о влиянии рассмотренных рисков на результаты закупочной деятельности.

Можно отметить ряд подходов к группировке рисков закупочных процессов, связанных с коррупцией, так как многие исследователи считают систему государственных закупок наиболее уязвимой с точки зрения их возникновения.

Коррупционные схемы являются источником коррупционных рисков, которые определяются как «вероятность возникновения коррупционного поведения, которое может быть вызвано несоблюдением обязанностей, установленных для государственных служащих» [10, с. 363]. Анализируя коррупционные риски и факторы на них влияющие, в этой работе Порезанова Е.В. распределила риски по этапам закупочной деятельности. Особенностью данной классификации является выделение автором основных коррупционных рисков, которые имеют место быть на каждой стадии закупочного процесса. Взятничество, подкупы, предоставление инсайдерской информации, хищения с целью личного обогащения со стороны заказчиков и исполнителей.

В научной экономической литературе встречается следующая систематизация рисков, возникающих в процессе проведения закупок:

– основные риски, появление которых вызвано неблагоприятными изменениями валютного и налогового законодательства, рыночной конъюнктуры, социально-экономического положения страны (макроэкономические риски); непрофессиональным управлением ресурсами – ресурсные риски; административные риски;

– специфические риски, причиной которых являются заказчики, исполнители (поставщики, подрядчики), а также причины, возникающие непосредственно во время закупочного процесса [9].

Гладилина И.П. отмечает, что, несмотря на достаточную подробность данной систематизации, она учитывает только экономическую точку зрения на процесс государственных и муниципальных закупок, что сужает рамки её практического использования [5].

Серьёзные разработки подходов к классификации рисков в рамках государственных (муниципальных) закупок приводятся в работах Арыкбаева Р.К., в которых риски представлены следующим образом:

1. Риски государственного (муниципального) заказчика, которые вызваны вступлением в контрактные отношения с финансово несостоятельным исполнителем; отказом поставщика от заключения контракта; недобросовестным исполнением условий контракта; занижением или завышением первоначальной цены контракта; появлением дополнительных расходов вследствие размещения заказа у альтернативных исполнителей.

2. Риски исполнителя заказа, источниками которых является возможность несвоевременного финансирования; появление невыгодных условий для заключения контракта; трудноисполнимые требования заказчика к закупаемому товару, работе, услуге.

3. Риски, сопровождающие заказчиков и исполнителей заказа, возникают, в основном, вследствие корпоративности, коррупции, усиления недобросовестной конкуренции, нанесения ущерба третьими лицами [2].

Особенностью развития закупок, как вида экономической деятельности государства, является тенденция систематического роста занятых в инфраструктуре государственного заказа. В этой связи возможен рост степени рисков в процессе осуществления государственного заказа, вызванных отсутствием у новых специалистов необходимых профессиональных компетенций по вопросам прогнозирования, предупреждения, нивелирования рисков, особенно, в условиях цифровизации, использования информационно-коммуникационных технологий.

Следующая особенность появления рисков в закупочной деятельности связана с гибким реагированием заказчика на реализацию национальных проектов, достижением утвержденных целевых показателей путем изучения конъюнктуры рынка новых товаров, работ, услуг, в том числе, связанных с распространением коронавирусной инфекции. Например, отраслевая структура государственных и корпоративных закупок в 2020–2021 годы в значительной степени определялась пандемией. Объем контрактов по № 44-ФЗ, связанных с пандемией, в 2020 году вырос в сравнении с 2019 годом в 6,7 раза и составил 361,7 млрд. рублей, что значительно снизило генерацию рисков осуществления закупок.

Следует отметить отличительную черту рисков системы контрактных отношений, связанную с формированием почти сорока процентов общего объема закупок субъектами малого и среднего предпринимательства. Вместе с тем, малые, средние и индивидуальные предприятия имеют небольшие объёмы производства и реализации товаров, работ, услуг, материальных, трудовых и финансовых ресурсов, неустойчивое финансовое состояние. При взаимоотношении с такими исполнителями заказчиком следует на стадии разработки государственного заказа и контрактных документов учитывать, что эти субъекты предпринимательства имеют ограниченные средства для компенсации потенциального риска, которые они могут использовать, то есть уметь распределять риск.

В процессе своей деятельности заказчики сталкиваются с различными видами рисков, многообразие которых не позволяет разработать единый механизм предупреждения, минимизация для всех видов. Так как такой механизм возможно создать только для определенного типа рисков, возрастает роль их классификации.

Для рассмотрения рисков, возникающих в сфере управления государственными закупками, необходимо обозначить основные требования их классификации: системный подход, учитывающий целостность и устойчивость действия закупочного процесса; систематизация и группировка по признакам, позволяющим проводить комплексную оценку источников риска; оценка предполагаемого масштаба возможных последствий при проявления того или иного риска; анализ возможности управления степенью риска закупочной деятельности; нахождение способов предотвращения рисков или уменьшения затрат на ликвидацию последствий при реализации риска.

С учётом указанных требований выделены основные виды рисков, характерных для государственных заказчиков. В предложенной классификации рисков по месту их возникновения акцентировано внимание на рисках, обусловленных сферой деятельности заказчика, несущих в себе вероятность значительных потерь (в основном из-за поставщиков, подрядчиков), и рисках внутри самого субъекта, реализующего закупочную деятельность.

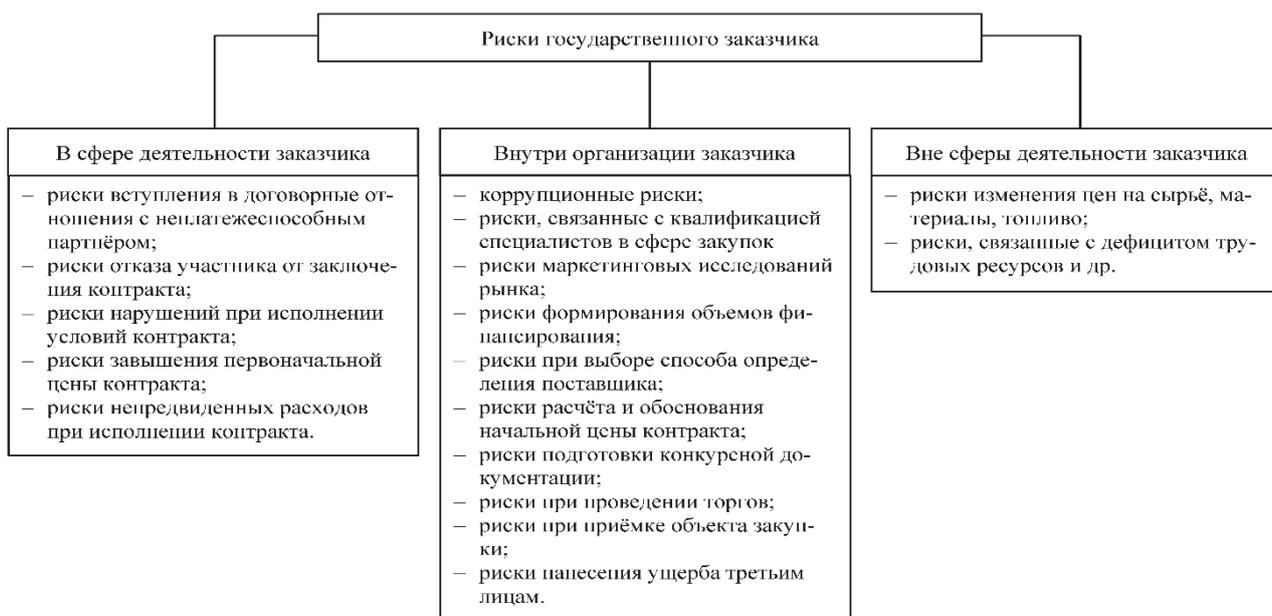


Рис. 1 – Классификация рисков государственного заказчика

Заказчики, осуществляя закупки необходимого количества товаров, работ, услуг определённого качества при минимальных затратах, принимая решения с учетом риска своей деятельности, должны правильно понимать и классифицировать риски.

На рисунке приведена предложенная классификация рисков заказчика при государственных закупках, которая может быть использована для анализа и оценки рисков, выработки мер по нивелированию рисков в зависимости от места их возникновения.

Библиографический список:

1. Федеральный закон от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/ (дата обращения: 25.12.2021).
2. Арыкбаев Р.К. Государственные заказы в системе регулирования предпринимательства: монография / Р.К Арыкбаев, Э.Д. Газгиреев, Р.А. Набиев. – Волгоград: Волгоградское научное издательство, 2008. – 292 с.
3. Баканов М.И. Анализ коммерческого риска / М.И. Баканов, В.А. Чернов // Бухгалтерский учет. – 2003. – № 10. – С. 9–15.

4. Бачкаи Т. Хозяйственный риск и методы его измерения / Т. Бачкаи, Д. Месена и др. – М.: Экономика, 1979. – 324 с.
5. Гладилина И.П. Подготовка специалистов в сфере закупок к управлению рисками в условиях цифровизации закупочной деятельности / И.П. Гладилина, Т.В. Деминская // Современное педагогическое образование. – 2019. – № 3. – С. 128–130.
6. Джюева Е.Г. Риски при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: гражданско-правовой аспект / Е.Г. Джюева // Законность и правопорядок в современном обществе. – 2016. – № 34. – С. 56–60.
7. Кошелев В.А. Проблемы управления инновационными рисками в жилищном строительстве // РИСК. – 2010. – № 2/2. – С. 63–66.
8. Ломакина О.Б. Риск-менеджмент при проведении государственных закупок / О.Б. Ломакина. – М., 2003. – 152 с.
9. Новичкова О.Е. Механизм управления рисками промышленных организаций при выполнении государственных и муниципальных заказов / О.Е. Новичкова // Транспортное дело России. – 2009. – № 11. С. 9–11.
10. Порезанова Е.В. Коррупционные риски в системе государственных закупок в России / Е.В. Порезанова // Известия Саратовского университета. Серия: Экономика. Управление. Право. – 2015. – № 4. – С. 363–367.
11. Хохлов Н.В. Управление риском: учебное пособие / Н.В. Хохлов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 1999. – 239 с.

References:

1. Federal law «On the contractual system in the procurement of goods, works, services for the provision of state and municipal needs» № 44-Fz of 05.04.2013 (last edition) – Electronic Resource Mode. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/(accessed: 12/25/2021).

2. Arykbayev R.K. State orders in the system of regulation of entrepreneurship: monograph / R.K. Arykbayev, E.D. Gazgireev, R.A. Nabiev. – Volgograd: Volgograd Scientific Publishing House, 2008. – 292 p.
3. Bakanov M.I. Analysis of commercial risk / M.I. Bakanov, V.A. Chernov // Accounting. – 2003. – № 10. – Pp. 9–15.
4. Bachkai T. Economic risk and methods of its measurement / T. Bachkai, D. Mesena et al. – M.: Ekonomika, 1979. – 324 p.
5. Gladilina I.P. Preparation of specialists in the field of procurement for risk management in the conditions of digitalization of procurement activities / I.P. Gladilina, T.V. Deminskaya // Modern pedagogical education. – 2019. – № 3. – Pp. 128–130.
6. Dzhioeva E.G. Risks in the procurement of goods, works, services to ensure state and municipal needs: civil-legal aspect / E.G. Dzhioeva // Legality and law and order in modern society. – 2016. – № 34. – Pp. 56–60.
7. Koshelev V.A. Problems of innovative risk management in housing construction // RISK. – 2010. – № 2/2. – pp. 63–66.
8. Lomakina O.B. Risk management in public procurement / O.B. Lomakina. – M., 2003. – 152 p.
9. Novichkova O.E. Risk management mechanism of industrial organizations in the execution of state and municipal orders / O.E. Novichkova // Transport business of Russia. – 2009. – № 11. – Pp. 9–11.
10. Porezanova E.V. Corruption risks in the public procurement system in Russia / E.V. Porezanova // News of Saratov University. Series: Economics. Management. Pravo. – 2015. – № 4. – Pp. 363–367.
11. Khokhlov N.V. Risk management: textbook / N.V. Khokhlov. – M.: UNITY-DANA, 1999. – 239 p.

Для цитирования: Аистова М.Д., Пенчукова Т.А. Риски госзакупочной деятельности в РФ / Российский экономический интернет-журнал. – 2022. – № 1. URL:

© Аистова М.Д., Пенчукова Т.А. Российский экономический интернет-журнал 2022, № 1