

Федеральное государственное образовательное бюджетное учреждение
высшего образования
«Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

На правах рукописи

Созаева Джамиля Алимовна

КОНЦЕПЦИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РЕГУЛИРУЕМЫХ ЗАКУПОК

5.2.3. Региональная и отраслевая экономика:
экономическая безопасность

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
доктора экономических наук

Научный консультант

Авдийский Владимир Иванович,
доктор юридических наук, профессор

Москва – 2025

Диссертация представлена к публичному рассмотрению и защите в порядке, установленном ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» в соответствии с предоставленным правом самостоятельно присуждать ученые степени кандидата наук, ученые степени доктора наук согласно положениям пункта 3.1 статьи 4 Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике».

Публичное рассмотрение и защита диссертации состоятся 29 апреля 2025 г. в 14:00 часов на заседании диссертационного совета Финансового университета Д 505.001.114 по адресу: Москва, Ленинградский проспект, д. 51, корп. 1, аудитория 1001.

С диссертацией можно ознакомиться в диссертационном зале Библиотечно-информационного комплекса ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» по адресу: 125167, Москва, Ленинградский проспект, д. 49/2, комн. 100 и на официальном сайте Финансового университета в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: www.fa.ru.

Персональный состав диссертационного совета:
председатель – Авдийский В.И., д.юрид.н., профессор;
заместитель председателя – Безденежных В.М., д.э.н., профессор;
ученый секретарь – Синявский Н.Г., д.э.н., доцент;

члены диссертационного совета:
Земсков В.В., д.э.н., доцент;
Капустина Н.В., д.э.н., доцент;
Каранина Е.В., д.э.н., профессор;
Мельников А.Б., д.э.н., профессор;
Сильвестров С.Н., д.э.н., с.н.с.;
Смирнов В.М., д.э.н., доцент;
Старовойтов В.Г., д.э.н.;
Хоминич И.П., д.э.н., профессор.

Автореферат диссертации разослан 31 января 2025 г.

I Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. Государственные и муниципальные закупки, закупки компаний со значительной долей государственного акционирования (далее – регулируемые закупки) исторически являются одним из наиболее эффективных инструментов бюджетно-налоговой политики, посредством которой в различных странах осуществляется стимулирование национальной экономики. Регулируемые закупки неоднократно показывали свою эффективность и в кризисные периоды: как в XX веке для преодоления Великой американской депрессии путем направления государственных инвестиций в инфраструктурные проекты, так и в новейшей истории при стабилизации экономик разных стран в период пандемии COVID-19 за счет создания особых лояльных условий контрактации.

Система регулируемых закупок современной России представлена двумя крупными блоками: контрактной системой и системой закупок отдельных видов юридических лиц, на которые в совокупности в разные годы приходилось до 30 % от ВВП страны по данным Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (далее – НИУ ВШЭ), Счетной палаты Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации (далее – Минфин России). Соответственно, в контур регулируемых закупок входят закупки, подпадающие под нормы следующих федеральных законов:

- федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – закон № 223-ФЗ);
- федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – закон № 44-ФЗ).

Наиболее активно система регулируемых закупок и ее отдельные элементы были задействованы российским правительством для преодоления кризисов в 2020–2022 годах^{1),2)}. Это способствовало появлению целого ряда временных правовых

¹⁾ Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон [принят Государственной Думой 08.03.2022 № 46-ФЗ] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_411095/ (дата обращения: 01.04.2024).

²⁾ Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон [принят Государственной Думой 16.04.2022 № 104-ФЗ] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_414828/ (дата обращения: 01.04.2024).

норм, которые имели положительный эффект на начальных этапах применения, но в длительной перспективе оказали разнонаправленное влияние на разных экономических агентов. Так, дополнительное разрешение закупать товары, работы, услуги у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в марте 2022 года (установлено законом № 46-ФЗ от 08.08.2022) привело к тому, что организации на первых порах закрыли свои потребности, смогли оперативно найти замену уходящим с рынка компаниям и их продукции. Однако уже к концу 2023 года Минфин России¹⁾ отметил, что такая поддержка заказчиков наносит ущерб интересам других участников рынка – поставщиков, что ведет за собой рост затрат и увеличение сроков исполнения контрактов, снижение конкуренции и прозрачности закупок. Становится очевидным, что разовые экстренные антикризисные меры для обеспечения экономической безопасности страны приводят к фрагментарности развития рынка закупок как одного из наиболее важных сегментов национальной экономики. Это актуализировало одну из важнейших фундаментальных экономических проблем – *обеспечение баланса интересов экономических агентов*, задействованных в процессах закупок: государства (заказчиков в лице системы государственных учреждений и компаний с госучастием), предпринимателей и граждан, которые и являются потребителями товаров, работ, услуг, приобретенных через систему регулируемых закупок.

Для решения этой проблемы логичным было бы проанализировать область регулируемых закупок не только как систему – совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих элементов, *но и углубиться в характер этих взаимодействий*. Господствующий в настоящее время системный подход к обеспечению экономической безопасности национальной экономики, по мнению автора исследования, недостаточен. Анализ процессов, в том числе и такого макроэкономически значимого, как регулируемые закупки, *обеспечение их безопасности* для всех участников может способствовать *концептуальному развитию теоретико-методологических основ экономической безопасности* и государственного регулирования национальной экономики.

Известно, что существенное влияние на характер экономических отношений, в том числе в сфере закупок, оказала цифровизация. Если на первых этапах электронизации закупок, около 15 лет назад, изменилось быстрое действие транзакций, повысилась их

¹⁾ Минфин сужает объезд конкуренции / Коммерсантъ : сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – Текст : электронный. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6352770> (дата обращения: 01.04.2024).

прозрачность, снизилась коррупционная составляющая, то к текущему моменту произошли некоторые институциональные изменения, влияющие на процессы закупок и их участников. По мнению автора, эти изменения также являются недостаточно изученными, поэтому справедливо было бы исследовать и решить проблему обеспечения экономической безопасности регулируемых закупок и с учетом условий среды, в которой они протекают. Эта проблема и обусловила актуальность темы исследования.

Степень разработанности темы исследования. Особенность регулируемых закупок заключается в их многоаспектности и сложности. Несмотря на то, что для системы управления государственными и муниципальными финансами это формально является всего лишь одним из этапов расходования средств бюджета, в каждой из классических экономических теорий можно обнаружить значимые положения, которые находят отражение в процессах закупок. В этой связи раскрытие проблемы невозможно без рассмотрения роли и места регулируемых закупок в системе фундаментального и прикладного научного знания.

Так, фундаментальные проблемы государственного регулирования экономики за счет государственных закупок рассматриваются в работах Дж. Кейнса, политика протекционизма – в концепциях В. Ойкена, феномен монополии на рынках (в отдельных закупках государство ведет себя как монополия) описан Дж. Робинсон. Фундаментальные положения теорий выбора, применимые и к сфере закупок, изложены в работах М. Фридмана, Р. Коуза, Дж. Стиглера, Г. Беккера, Р. Познера, С. Пельцмана, Г. Льюиса, А. Тверски, Р. Талера и Д. Канемана. Прямое отношение к регулируемым закупкам имеют также теории аукционов Л. Гурвица, Р. Майерсона, Э. Маскина, П. Милгрона, Р. Уилсона. Вопросы регулирования рынков с несовершенной конкуренцией отражены в наиболее интересных работах Ж. Тироля и Ж-Ж. Лаффонта, а ключевые положения теории контрактов исследованы О. Хартом и Б. Хольстремом. Наконец чистые конкурентные стратегии участников рынка (в данном случае поставщиков) рассмотрены в фундаментальных исследованиях П. Самуэльсона, Дж. Макафи и Дж. Макмиллана, смешанные стратегии – в работах Д. Левина, Дж. Смита, Р. Харстада, Е. Кьестада, С. Вагстада, а также в работах современников – коллектива авторов в составе Р. Маккафе, Д. Куана и Д. Винсента. Все перечисленные авторы и коллективы исследуют самые разные фундаментальные закономерности функционирования закупок в экономике, однако есть некоторые вопросы, например, транзакционные издержки, сопровождающие регулируемые закупки, которые изучены

недостаточно. Между тем вопрос о том, *насколько экономичны сами процедуры регулируемых закупок*, не аннулируют ли транзакционные затраты на содержание штата закупщиков и контрольных органов, штрафы, которые назначаются за нарушения, и другие сопутствующие расходы, выгаданную на торгах экономию – вот первая из принципиальных фундаментальных проблем, требующих подробного исследования.

Не менее интересны и прикладные зарубежные изыскания. Так, проблемы репутационных рисков заказчика изучены в современных работах Д. Спаньоло; маркетинговые аспекты поведения поставщиков, а также политические и экономические аспекты их продвижения на рынки госзакупок рассмотрены через призму трудов М. Портера, И. Ансоффа, действующих научных коллективов, включая Н. Калдвелл (Nigel Caldwell), Х. Валкер (Helen Walker), К. Харланд (Christine Harland), Л. Найт (Louise Knight), Д. Жэнг (Jurong Zheng), Т. Уэйкли (Tim Wakeley), Д.-Ж.Ф. Каманна (Dirk-Jan F. Kamann), Л. Вейсс и Э. Тюрбо (Weiss Linda and Elizabeth Thurbon).

Проблемы управления рисками, возникающими у разных участников закупочного процесса, риск-ориентированный подход к ведению профессиональной деятельности заказчика проанализированы в работах К. Жанга (Qi Zhanga), Д.Л. Кремерб (Jochen L. Cremerb), И.Е. Гроссмманна (Ignacio E. Grossmann), А. Сундарамоортхайса (Arul Sundaramoorthys), Ж.М. Пинтода (Jose M. Pintod), К.Заре (Kazem Zare), М.П. Мохаддама (Mohsen Parsa Moghaddam) и М.К. Шейх-Ел-Еслама (Mohammad Kazem Sheikh-El-Eslam).

Изучение прикладных работ по проблемам закупок, особенно в условиях цифровизации, обозначило необходимость обоснования новых подходов к работе с рисками и угрозами, возникающими в процессах с государственным и муниципальным участием. Такие подходы должны *быть основаны на информированности агентов рынка, учете роли информации как ведущего фактора производства в современных условиях, внедрении ИТ-инструментария с предиктивными (прогнозными) функциями в госсектор*. При таком подходе возникает возможность *повышения эффективной общественной вовлеченности в процедуры закупок*. Указанные вопросы, по мнению автора, досконально не проработаны в настоящее время.

Изучены проблемы противодействия картельным сговорам в целом и на рынке закупок в частности. Актуальными в изучении данной проблемы являются труды Ж. Тироля, в противодействии картелизации в мировой практике – А. Хеймлера, заинтересованности заказчика – Л.Ф. Лаллиот (Laurence Folliot Lalliot), К.Р. Юкинса

(Christopher R. Yukins), сговоров поставщиков – К. Хючерлата и Т. Вейта (Kai Hüscherlath and Tobias Veith).

Все вышеперечисленные ученые и коллективы прямо или косвенно обозначают в своих фундаментальных и прикладных исследованиях высокую роль регулируемых закупок в экономических отношениях, но практически не связывают это с категорией экономической безопасности. Этой проблематике посвящены всего несколько работ зарубежных авторов: В. Кэйбла (Vincent Cable), Т. Тейлора (Travis K. Taylor), социальным аспектам закупок – М. Мупанемунда (Maria Mupanemunda), а также исследования Организации экономического сотрудничества и развития (далее - ОЭСР) по проблематике устойчивого развития экономики, борьбы с монополиями, безопасности закупок.

Несмотря на то, что фундаментальные аспекты экономических отношений агентов рынка закупок лучше изучены в зарубежной литературе, вопросы развития экономических систем и обеспечения устойчивости глубже проработаны в трудах российских исследователей: С.Ю. Глазьева, Г.Б. Клейнера, Л.И. Абалкина, В.Л. Макарова. Обобщение зарубежных классических экономических теорий представлены в публикациях С.М. Гуриева, К.И. Сониной, С.Б. Измалкова, М.М. Юдкевич, В.М. Безденежных, Н.Г. Синявского.

Роль регулируемых закупок в обеспечении экономической безопасности систем различных уровней отражена в работах российских авторов, включая известных экспертов-практиков: В.В. Шульдяковой, О.В. Анчишкиной, Е.А. Пластининой, А.А. Шибановой, Е.П. Гольцунова, К.Е. Картавых, К.В. Кузнецова, В.В. Кикавца, И.М. Ахмелкина, Ю.И. Сыроватко, Н.Н. Лабутиной, А.В. Андреева, В.И. Цыбульской.

Таким образом, анализ работ в сфере экономической безопасности и управления рисками закупок показал, что они не только основаны на системном подходе и мало затрагивают процессный подход, но и тот факт, что акцент в них смещен в сторону борьбы с правонарушениями, картелями и сговорами, то есть несоблюдением норм права. При этом стоит отметить, что современные тенденции в системе управления государственными и муниципальными финансами ориентированы на то, чтобы учреждения (и тем более коммерческие компании с государственным участием) развивали внутренний риск-менеджмент, который направлен не только на борьбу с несоблюдением норм закона, но и на профилактику управленческих рисков, связанных с лицами, принимающими решения, эффективностью распоряжения имеющимися ресурсами, репутационными рисками. В этой связи автор данного исследования считает

необходимым переосмысление категории «риск-ориентированное управление» как неотъемлемого элемента экономической безопасности процесса закупок, а не методов организации проверок.

Ключевая гипотеза исследования заключается в том, что развитие теоретико-методологических основ обеспечения экономической безопасности регулируемых закупок как значимого макроэкономического процесса будет способствовать обеспечению баланса интересов участников экономических отношений, что в свою очередь приведет развитию теории и методологии обеспечения к обеспечению экономической безопасности всей национальной экономики.

Целью исследования является теоретико-методологическое обоснование современной концепции обеспечения экономической безопасности регулируемых закупок.

К числу основных **задач** исследования относятся:

1) Обоснование роли процессов регулируемых закупок в преодолении кризисов и обеспечении экономической безопасности национальной экономики в условиях ее масштабной цифровизации.

2) Исследование ранее неизученных феноменов и рисков экономических отношений, скрытых затрат, влияющих на устойчивость и безопасность регулируемых закупок, а также обоснование методологии выявления и учета таких феноменов, рисков, затрат.

3) Обоснование современной концепции экономической безопасности регулируемых закупок, направленной на обеспечение устойчивости и баланса интересов агентов рынка в процессе вовлечения в электронные закупочные процедуры в разных ролях (заказчик, регулятор закупок, предприниматель-участник закупок, общество-граждане).

4) Разработка, с учетом предложенной концепции, стандартов обеспечения экономической безопасности регулируемых закупок для различных участников процессов закупок и гармонизации их интересов.

5) Выработка предложений по нормативно-методическому закреплению разработанных стандартов с дорожной картой по их внедрению; их апробация в организациях реального сектора экономики.

Объектом исследования являются экономические отношения, возникающие при осуществлении регулируемых закупок.

Предметом исследования является методология обеспечения экономической безопасности процессов регулируемых закупок в современных условиях.

Область исследования диссертации соответствует п. 13.1. «Теоретико-методологические вопросы исследования проблем экономической безопасности»; п. 13.11. «Методы мониторинга обеспечения экономической безопасности в условиях развития цифровых технологий»; п. 13.12. «Разработка и применение методов, механизмов и инструментов повышения экономической безопасности» Паспорта научной специальности 5.2.3. Региональная и отраслевая экономика: экономическая безопасность (экономические науки).

Методология и методы исследования. Для решения поставленных задач используется диалектический подход и общие методы познания: сравнительный анализ на основе принципа историзма, формальную логику, обобщение, абстрагирование, индукцию и дедукцию, анализ и синтез, аналогию, моделирование, эксперимент, формализацию, математические методы; системный подход, а именно количественные методы: методы экономического анализа, нормативные операционные модели; комплексный подход: факторный анализ; междисциплинарный подход к изучению проблем.

Кроме того, в ходе исследования применен эмпирический подход, включающий сравнительный анализ; наблюдения; документальный анализ; элементы системного анализа; методы обобщения и аналогии; статистические методы; экономический анализ.

Формальное представление решаемых в ходе диссертации задач можно охарактеризовать следующим образом. В некоторой экономической системе, состоящей из n подсистем, рассматриваются четыре группы агентов с различными стратегиями поведения. Первая группа агентов – государственные и муниципальные учреждения, количество и стратегии поведения которых внутри системы являются условно постоянными; вторая группа – компании с государственным участием, количество и стратегии поведения которых более переменны, чем у первой группы; третья группа – коммерческие компании – агенты, количество и стратегии поведения которых в экономической системе высоко переменны; четвертая группа – граждане, домохозяйства, количество которых в экономической системе изменчиво, а их основная стратегия – потребление результатов деятельности агентов первых трех типов. Все указанные агенты вступают в экономические отношения, регламентированные законодательно, что выступает областью допустимых значений для стратегий их

поведения. При этом агенты первой и четвертой групп преследуют социальные цели, второй группы – социальные и коммерческие, третьей группы – только коммерческие. Изменения условий внешней по отношению к системе среды приводят к изменениям и стратегий поведения агентов, и характера их взаимодействий. Решение задач исследования позволило обосновать в работе ответ на вопрос о том, как обеспечить стабильность и безопасность функционирования системы за счет учета изменчивости среды, стратегий поведения агентов, достижения баланса их интересов при взаимодействии в новых условиях с учетом критериев допустимости и эффективности, установленных законом.

Информационная база исследования включает обширный статистический материал для подтверждения обозначенной выше гипотезы исследования, подготовки обоснований и формирования выводов. Экспериментальная информационная база исследования охватывает период с 2019 г. по 2023 г., в нее вошли около 3 млн извещений и соответствующих им протоколов по госзакупкам, точность данных эквивалентна коммерческим сервисам аналитики. В расчетах использованы информация и документы, консолидированные из открытого ftp-сервера Единой информационной системы в сфере закупок, формат хранения данных – xml. Проанализированы данные по всем xml-файлам извещений и протоколов в рамках законов № 44-ФЗ, № 223-ФЗ автоматический забор данных осуществлен с помощью системы, разработанной на языке Python. Данные агрегированы в реляционную БД PostgreSQL 12. Сам анализ данных, выбор измерений и метрик, а также их визуализация реализованы в BI-системе Qlik Sense. Статистический инструментарий базируется на работе с усредненными данными по конкуренции на торгах, статистике заключения и расторжения контрактов и договоров, а также ключевых факторах и измерениях, влияющих на эти показатели.

Кроме вышеперечисленных данных, использованы аналитические материалы агентств «Интерфакс», «Эксперт РА», Счетной палаты Российской Федерации, Минфина России, федерального оператора торгов по закупкам АО «Единая электронная торговая площадка» (Росэлторг).

Научная новизна исследования заключается в разработке современной концепции, методов и расчетного инструментария обеспечения экономической безопасности регулируемых закупок, что обогатит теорию, методологию и инструментарий такой области знания, как экономическая безопасность.

Положения, выносимые на защиту:

1) В отличие от господствующих в современных исследованиях подходов, направленных на обеспечение экономической безопасности систем, предложена авторская концепция экономической безопасности значимых макроэкономических процессов, к которым отнесен процесс закупок. Развитие процессного подхода к обеспечению экономической безопасности регулируемых закупок формирует научный задел и открывает перспективные направления для исследований в таких областях, как баланс интересов участников закупок, управление их транзакционными издержками и оценка общественной эффективности закупочных процедур. Развитие вышеуказанных областей с учетом современных трансформаций мировых экономических отношений под воздействием процессов цифровизации, значительного ускорения транзакций, новых вызовов в сфере кибербезопасности позволяют внести существенный вклад в развитие теоретико-методологических вопросов исследования проблем экономической безопасности (С. 81-107).

2) Впервые выявлены и систематизированы теоретико-методологические ограничения в фундаментальных экономических теориях, устранение которых способствует развитию процессного подхода к обеспечению экономической безопасности регулируемых закупок путем гармонизации интересов участников закупок, а через них – и систем микро-, мезо- и макроуровней (С. 36-63; 102-107; 187-189).

3) Дано определение, обоснованы цель и основные принципы концепции обеспечения экономической безопасности регулируемых закупок. Концепция определена как совокупность методологических принципов, методических и расчетных приемов, управленческого инструментария, обеспечивающих экономическую безопасность процессов регулируемых закупок в условиях цифровой трансформации институциональной среды. К основным принципам концепции отнесены:

- информированность участников закупочного процесса;
- экономичность процесса закупок и непрерывная идентификация новых видов угроз и рисков;
- общественная эффективность закупок.

Обосновано, что индикаторами результативности внедрения авторской концепции обеспечения экономической безопасности регулируемых закупок являются:

а) минимизация асимметричности информации и агентских конфликтов для участников рынка за счет использования информационных технологий и инструментов, релевантных текущему уровню развития науки и технологий в России;

б) минимизация транзакционных издержек за счет новых подходов к управлению рисками и учету скрытых затрат на проведение закупок;

в) максимизация общественной эффективности регулируемых закупок за счет использования новых подходов к оценке результатов закупочной деятельности и мотивации специалистов закупочных служб.

В рамках выработанных принципов и установленных индикаторов разработан методический инструментарий для решения проблем обеспечения экономической безопасности регулируемых закупок как процесса. Это позволило расширить методы, механизмы и инструменты повышения экономической безопасности (С. 184-208).

4) В развитие выработанных принципов проведен анализ, выявлены пробелы в методологии риск-ориентированного управления регулируемыи закупками, связанные с избыточным вниманием к правовым рискам в закупочных процедурах и недостаточным учетом управленческих, процедурных рисков и рисков цифровизации закупок, а также отсутствием экономических и управленческих механизмов профилактики подобных рисков (при наличии правовых); предложено ввести понятие «неявные риски регулируемых закупок», к которым отнесены новые, ранее не изученные риски регулируемых закупок. В развитие методического инструментария по этому вопросу предложено уточнение подходов к управлению неявными рисками за счет включения мер по профилактике угроз в каждый из этапов управления закупочным процессом. Таким образом, за счет синхронизации процессов управления закупками и процессов управления рисками достигается и непрерывная идентификация новых видов угроз и рисков, что на данный момент является нерешенной методической задачей для отрасли закупок (С. 130-162).

5) В развитие обоснованного принципа информированности предложено внедрение статистического наблюдения за триадами (*регион регистрации поставщика – регион регистрации заказчика – вид объекта закупки*), что позволит определить регионы и отрасли, в которых есть скрытый протекционизм, могут иметь место антиконкурентные соглашения, что является источником неявных рисков в процессах закупок. Предложенные табличные решения позволяют повысить вероятность успешного проведения торгов – для заказчиков, понижают вероятность проигрыша для

предпринимателей – участников закупок, сигнализируют о возможных проблемах несоблюдения интересов агентов рынка – для контрольных органов. Такие решения не только расширяют существующие подходы к оценке конкуренции, применяемые органами власти, но и поддерживают баланс интересов игроков рынка, что было обозначено как стержневая идея исследования (С. 163-168).

6) Предложена методика определения скрытых затрат и экономичности проведения закупочных процедур в развитие теоретико-методологических основ экономической безопасности процессов закупок. В формате «калькуляторов» предложены алгоритмы и расчетные таблицы, которые позволяют подсчитывать скрытые транзакционные издержки заказчиков на проведение закупочных процедур, а также на их повторное размещение вследствие срыва закупки или расторжения действующих контрактов. Это, в свою очередь, расширяет и дополняет существующие методы оценки эффективности закупочной деятельности заказчиков, применяемые как организаторами закупок, так и органами контроля. Преимуществом авторских «калькуляторов» является их адаптированность под разные категории закупок (44-ФЗ – С. 221-228; С. 237; 223-ФЗ – С. 245-248), реалистичность оценок экономии, достигаемой на торгах, а также применимость в работе младших специалистов закупочных служб.

7) В соответствии с предложенной концепцией переосмыслены не только методология, но и цифровые инструменты поддержания экономической безопасности регулируемых закупок. Обосновывается необходимость развития такого свойства ИТ-систем для поддержки регулируемых закупок, как «*клиентоцентричность*». В отличие от текущего понимания клиентоцентричности органами власти как «принципа одного окна для конкретной группы пользователей», предложено внедрение адаптивной логики в цифровые платформы для закупок. При ее реализации не конкретная группа, а каждый агент рынка может адаптировать процессы работы с информацией о рынке под свои задачи. Нахождение каждой группой агентов, работающих в рамках одной ИТ-экосистемы, оптимальных решений об объемах, периодичности, разрезах и степени детализации получаемой информации позволяет устранить существующие перекосы при разработке цифровых технологий в сфере закупок. Это способствует соблюдению баланса интересов всех игроков рынка закупок, приводит национальный рынок в равновесие (С. 118-125).

8) Впервые выявлены свойства и устойчивые стратегии участников рынка закупок, такие как «консерватизм», «мобильность», «изоляция», что позволяет инструментально

дополнить методологию оценки конкуренции, предложенную в пункте 5 новизны и основанную на закупочных триадах. Обосновано, что стратегии «консерватизма» и «изоляции» показывают склонность участников закупок к объединению в картели, образованию регулярных пар «заказчик – поставщик», а также к наличию скрытого регионального протекционизма в закупках. В то же время «мобильность» отражает способность участников закупок диверсифицироваться как по поставляемым объектам, так и по регионам участия в закупках. Это показывает безопасность и открытость новых заказчиков, в закупках которых поставщик планирует участвовать. Предложенная методология повышает качество мониторинга экономической безопасности в условиях развития цифровых технологий, что не решено до настоящего времени для отрасли регулируемых закупок (С.125-127).

9) Доказано, что информированность в современной трактовке – это не только масштабы и быстрое действие, доступность ИТ-систем; это, прежде всего, наличие предиктивных (прогностических) механизмов, предупреждающих угрозы и риски безопасности закупочного процесса, предсказывающих вероятность победы на торгах. В этой связи предложены новые подходы к построению ИТ-сервисов поддержки управленческих решений агентов рынка закупок: клиентоцентричность, использование распределенной базы данных и рекомендательных микросервисов. На примере справочника импортозамещения для закупок предложено прототипирование таких ИТ-решений. Это вносит новации в существующие методы и технологии развития цифровых технологий для обеспечения экономической безопасности процессов закупок (С. 176-181).

Теоретическая и практическая значимость работы. Все указанные пункты научной новизны способствуют приращению научного знания в вопросах развития теоретико-методологических основ обеспечения экономической безопасности значимых экономических процессов и операций, к которым относятся и регулируемые закупки. Это, в отличие от господствующего системного подхода, позволяет более активно задействовать процессы, протекающие в системах микроуровней, в обеспечение экономической безопасности национальной экономики.

Практическая значимость исследования связана со следующими результатами:

1) Разработан необходимый нормативный и методический инструментарий для ключевых агентов рынка регулируемых закупок: субъектов закона № 44-ФЗ¹⁾, субъектов закона № 223-ФЗ²⁾, органов-регуляторов закупок на уровне муниципалитетов, регионов, ведомств (для сети федеральных организаций) и для предпринимателей – участников регулируемых закупок. При разработке инструментария учтена трехфакторная модель обеспечения экономической безопасности регулируемых закупок, а именно: информированность сторон, экономичность и учет неявных рисков и затрат, общественная полезность (эффективность) регулируемых закупок («Дорожная карта», С. 263-273).

а) Для заказчиков по закону № 44-ФЗ предложен Стандарт обеспечения экономической безопасности регулируемых закупок, в составе которого разработаны регламенты по всем этапам управления закупочным процессом – от планирования до контроля, которые могут внедрить в свою работу заказчики. Отдельный акцент сделан на механизмах выявления и учета рисков, связанных с управленческими решениями в процессах регулируемых закупок, а именно:

- предложены калькуляторы учета скрытых затрат на проведение закупочных процедур;

- предложены уточнения в «Методические рекомендации Минфина России по самооценке эффективности и экономичности государственных и муниципальных закупок, конкуренции на торгах»;

- предложены рекомендации по повышению общественной эффективности регулируемых закупок (С. 208-240).

б) Для заказчиков по закону № 223-ФЗ предложены Рекомендации по обеспечению экономической безопасности регулируемых закупок (для субъектов закона № 223-ФЗ). По аналогии с разделами Стандарта, предложены регламенты работы заказчика по всем этапам закупочного процесса, но для данной категории заказчиков, в отличие от закона № 44-ФЗ, они носят характер рекомендаций (С. 240-248).

¹⁾ Российская Федерация. Законы. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федеральный закон [принят Государственной Думой 05.04.2013 № 44-ФЗ] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/ (дата обращения: 04.08.2024).

²⁾ Российская Федерация. Законы. О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц : федеральный закон [принят Государственной Думой 18.07.2011 № 223-ФЗ] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116964/ (дата обращения: 20.03.2023).

в) Для органов власти – регуляторов регулируемых закупок предложены следующие новации (С. 208-240):

- новая двухуровневая методология оценки качества конкуренции: на первом уровне предполагающая разработку карты *«регион закупки – регион регистрации участника»*; на втором уровне – основанная на использовании агентного моделирования. Такой подход позволит на первом уровне выявить признаки регионального протекционизма (определить, что участники из каких-то конкретных регионов участвуют и выигрывают в торгах заказчиков также из конкретной группы регионов). На втором уровне можно также выявить и отраслевые аномалии: в какой отрасли регулярные пары «заказчик – участник» встречаются чаще всего;

- уточнения в «Методические рекомендации Минфина России, Счетной палаты Российской Федерации по оценке эффективности регулируемых закупок».

г) Для предпринимателей – участников закупок предложены чек-листы и инструменты для самоаудита, позволяющие снизить ошибки и риски участия в регулируемых закупках, вероятность наступления неблагоприятных последствий для ликвидности и устойчивости компаний (С. 248-259).

Пакет предложений и методических рекомендаций может быть полезен и для стран-членов Евразийского экономического союза, решающих в настоящее время задачи развития механизмов регулируемых закупок и их межгосударственной гармонизации.

Степень достоверности, апробация и внедрение результатов исследования.

Достоверность исследования обеспечена использованием российских нормативных документов в сфере бюджетного процесса, регулируемых закупок, применением общепризнанных методов научного познания, непротиворечивостью полученных данных с данными аналогичных исследований и отчетов министерств и ведомств – регуляторов в сфере закупок, анализом передовых зарубежных и российских научных публикаций по теме исследования и смежным проблемам, а также применением масштабного объема статистических данных, размещенных в открытых российских и иностранных государственных информационных системах.

Основные положения диссертации докладывались на следующих научных мероприятиях: на III Всероссийской научно-практической конференции «Финансы и корпоративное управление в меняющемся мире» (Москва, Финансовый университет, 29 сентября 2021 г.); на XIII Международной научно-методической конференции «Стоимость собственности: оценка и управление» (Москва, Университет «Синергия»,

18 ноября 2021 г.); на VI Санкт-Петербургском международном Форуме контрактных отношений «Модернизация закупочного законодательства – от политики импортозамещения до технологического суверенитета» (Санкт-Петербург, Комитет по государственному заказу Санкт-Петербурга, 6-7 октября 2022 г.); на Международной научно-методической конференции «Форсайт образования: возрождение традиций vs декларируемое новаторство» (Москва, Финансовый университет, 1-3 февраля 2023 г.); на XVIII Международном научном конгрессе «Роль бизнеса в трансформации общества-2023» (Москва, Университет «Синергия», 10-14 апреля 2023 г.); на Евразийской научной конференции по фундаментальным и прикладным проблемам управления устойчивым развитием в системе «природа – общество – человек» (Москва, Государственный университет управления, 24 мая 2023 г.); на V Всероссийской научно-практической конференции «Финансы и корпоративное управление в меняющемся мире» (Москва, Финансовый университет, 25 мая 2023 г.); на Всероссийской научной конференции «Российские промышленные предприятия в условиях внеэкономических шоков: первые результаты опроса предприятий обрабатывающей промышленности 2022 года» (Москва, НИУ ВШЭ, 6 июня 2023 г.); на VII Санкт-Петербургском международном Форуме контрактных отношений «Модернизация закупочного законодательства – завершение оптимизационных процессов» (Санкт-Петербург, Комитет по государственному заказу Санкт-Петербурга, 21-22 сентября 2023 г.); на Всероссийской межвузовской научно-практической конференции «Современные вызовы транспортной отрасли: новые возможности» (Москва, Российский университет транспорта, 27-28 февраля 2024 г.); на VI Всероссийской научно-практической конференции «Финансы и корпоративное управление в меняющемся мире» (Москва, Финансовый университет, 26 сентября 2024 г.).

Материалы диссертации использовались в рамках научной деятельности федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Государственный университет управления» в ходе реализации в 2023-2024 годах гранта Российского научного фонда (РНФ) № 23-28-01644 на тему «Разработка концепции и прототипа интеллектуального сервиса для импортозамещения в электроэнергетике», в частности, при выполнении гранта применен обоснованный в диссертации новый принцип к построению ИТ-сервисов для рынка закупок – клиентоцентричность. Разработанный в диссертации принцип клиентоцентричности

учтен при построении архитектуры базы данных и способствует повышению эффективности закупок импортозамещаемых товаров. Свидетельство о государственной регистрации базы данных на ЭВМ № 2024620467, степень участия составила 25%.

Результаты, полученные по итогам исследования, применяются в деятельности следующих организаций реального сектора экономики:

АО «Единая электронная торговая площадка», федеральный оператор торгов по госзакупкам – при разработке сервисов поддержки процессов закупок, в частности, справочника импортозамещения, рекомендательного сервиса для участников закупок, что позволило на 30% повысить вероятность успешного завершения торгов по закупкам, с определением победителя, сократить временные и трудовые потери заказчиков на поиск контрагентов и исследование сферы и релевантных цен.

Департамент экономики Ямало-Ненецкого автономного округа – при выработке мер по регулированию закупочной отрасли региона; отмечена высокая значимость проведенных исследований, а также их необходимость для субъекта и аналогичных регионов со сложной транспортной доступностью; реализация предложений позволила повысить качество регулирования закупочной деятельности в регионе и внедрить инновации в работу профильных исполнительных органов государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа.

Банк ВТБ (ПАО) – использовано для снижения рисков и угроз участников регулируемых закупок – предпринимателей; аналитические материалы и рекомендации соискателя позволили пополнить методологическую базу Управления «Документный бизнес» Департамента регионального корпоративного бизнеса Банка ВТБ по гарантиям в сфере регулируемых закупок, что способствует повышению уровня финансовой грамотности клиентов при участии в государственных и муниципальных закупках и снижению рисков нарушения требований законодательства о закупках.

Проведено внедрение результатов исследования в учебный процесс:

В ФГБОУ ВО «Российский государственный университет им. А.Н. Косыгина (Технологии. Дизайн. Искусство)», в 2022-2024 учебных годах при осуществлении наставничества на предприятии по преддипломной практике и консультирование по написанию ВКР обучающихся по программе 38.05.01 «Экономическая безопасность». ВКР были подготовлены по проблемам совершенствования системы государственных закупок в целях обеспечения экономической безопасности государства и успешно защищены. Проведенная работа позволила повысить качество исследовательской работы

студентов при подготовке ВКР, а также развить практические навыки выпускников программы.

В федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» в 2017-2024 учебных годах при проведении лекций и практических занятий по подготовке специалистов магистратуры 38.04.02 «Менеджмент», направленность (профиль) – «Управление государственным и корпоративным заказом» по дисциплинам: «Специфика закупок отдельных видов товаров, работ, услуг», «Комиссии по закупкам», «Кадровое обеспечение контрактной системы», «Заключение и исполнение контрактов и договоров», «Разработка Положений о закупках». Результаты исследований и разработок, которые соискатель включила в комплекты учебно-методических материалов по указанным дисциплинам, позволили повысить качество обучения по программам магистратуры и совершенствовать научно-исследовательскую деятельность обучающихся при подготовке и защите ВКР.

Апробация и внедрение результатов исследования подтверждены соответствующими документами.

Публикации. По теме исследования опубликованы 24 работы общим объемом 29,63 п.л. (авторский объем – 21,06 п.л.), в том числе 1 коллективная монография (авторский объем – 2,2 п.л.); 17 работ общим объемом 21,0 п.л. (авторский объем – 16,21 п.л.) опубликованы в рецензируемых научных изданиях, определенных ВАК при Минобрнауки России (3 статьи – в изданиях К1, 3 статьи – в изданиях К2), а также 6 статей общим объемом 6,43 п.л. (авторский объем – 2,65 п.л.) опубликованы в изданиях, включенных в цитатно-аналитическую базу RSCI.

Структура и объем диссертации отражают цели и задачи исследования. Диссертация состоит из введения, четырех глав, заключения, списка литературы из 320 наименований, 4 приложений. Текст диссертации изложен на 452 страницах, содержит 25 рисунков и 55 таблиц.

II Основное содержание работы

В четырех главах последовательно решались теоретико-методологические, методические, прикладные и практические задачи, проведена апробация.

Глава 1 посвящена теоретико-методологическому исследованию проблем экономической безопасности регулируемых закупок на основе ретроспективного анализа

научных работ российских и зарубежных научных школ, коллективов, аудита практического опыта задействия регулируемых закупок для преодоления системных экономических кризисов в разных странах мира. Работая над первой главой диссертации, автор исследования отталкивается от гипотезы о концептуальной недооцененности *значимости процесса регулируемых закупок* в системе фундаментального и прикладного экономического знания для обеспечения экономической безопасности систем макро-, мезо- и микроуровней. Для подтверждения этой гипотезы была использована трехэтапная методология, которая состояла из *фундаментальных, прикладных и поисковых исследований*.

В первом параграфе проанализированы фундаментальные экономические теории и определено место, которое отводится в них регулируемым закупкам. Так, системно рассмотрены теории государственного регулирования национальной экономики, выбора, контрактов, аукционов, протекционизма, монополий, агентских отношений, установлена связь каждой из этих экономических теорий с вопросами осуществления регулируемых закупок и экономической безопасности. Анализ более ста достоверных источников показал, что одним из важнейших экономических процессов, в котором задействованы все уровни и агенты национальной экономики, является процесс регулируемых закупок. Несмотря на значительное количество трудов по заявленным вопросам, проблемы обеспечения экономической безопасности *регулируемых закупок как процесса* для его участников – ключевых агентов рынка оказались недостаточно изученными; в целом при трактовке категории «экономической безопасности» господствует системный подход. Учитывая предположения о том, что эффективный и экономически безопасный процесс характеризуется такими признаками, как устойчивость, непрерывность и баланс (равновесие) интересов участников, автор сформулировала определение «экономической безопасности процесса регулируемых закупок»: *это характеристика, позволяющая определить уровень устойчивости, непрерывности экономического процесса регулируемых закупок, в рамках которого обеспечивается баланс прав и интересов участников и оказывается позитивное влияние на экономическую безопасность на макро-, мезо- и микроуровнях и во всем государстве в целом*. Для устранения сдерживающих факторов в развитии теоретико-методологических основ обеспечения экономической безопасности процессов и отношений, в том числе и в области регулируемых закупок, необходимо:

– развитие теорий Ж. Тироля об оптимальном регулировании рынков с несовершенной конкуренцией, к числу которых относится и рынок регулируемых закупок. Учет положений Ж. Тироля применительно к безопасности регулируемых закупок может выражаться в дифференцированном подходе к обеспечению экономической безопасности регулируемых закупок по законам № 44-ФЗ и № 223-ФЗ;

– переложение теорий конкуренции и агентских отношений применительно к экономической безопасности регулируемых закупок, что требует повышения качества информирования агентов о рыночной конъюнктуре и обусловлено ведущей ролью в современных условиях такого фактора производства, как информация; информированность участников рынка становится одним из ведущих факторов обеспечения экономической безопасности, экономичности и эффективности рыночных отношений;

– развитие теорий конкуренции в части более справедливой оценки качества конкуренции на рынке регулируемых закупок с учетом региональных и отраслевых особенностей, регионального протекционизма, что позволит получать более объективную оценку условий и среды протекания регулируемых закупок;

– обоснование методологии учета затрат на проведение регулируемых закупок с целью повышения их экономичности и в целом введение такой характеристики экономической безопасности, как «экономичность», не использованной ранее в отношении экономической безопасности;

– совершенствование оценки эффективности государственной политики в области регулируемых закупок за счет введения категории «общественная ценность заключенного контракта» наряду с классическими экономией, конкуренцией и другими показателями, что позволит оценить отдаленные последствия безопасности процесса регулируемых закупок.

Изложенные выше предложения имеют научную новизну, способствующую развитию теоретико-методологических вопросов исследования проблем экономической безопасности, а также расширению существующего системного подхода к обеспечению экономической безопасности за счет добавления процессной компоненты. В то же время они обозначают необходимость разработки *концепции – совокупности принципов, методологий, методов и расчетного инструментария – обеспечения экономической безопасности процессов регулируемых закупок.*

Второй параграф главы 1 посвящен *анализу прикладных и практических проблем обеспечения экономической безопасности регулируемых закупок как экономического процесса.*

В числе вопросов, изученных в исследовании, следующие:

- проблемы управления рисками закупочной деятельности;
- проблемы позиционирования (маркетингования) участниками регулируемых закупок своих товаров, работ и услуг на рынках госзакупок;
- проблемы реализации программ импортозамещения посредством регулируемых закупок;
- проблемы стандартизации и качества закупаемых товаров, работ, услуг, в том числе и при импортозамещении.

Выбор вышеперечисленных групп проблем обусловлен актуальной мировой и российской политическими повестками, а также личной экспертной позицией соискателя, основанной на длительном опыте работы (более 10 лет) в отрасли закупок. На этом этапе, помимо анализа литературных источников, проведены различные расчетные эксперименты, позволяющие определить значимость проблемы и ее влияние на экономическую безопасность процесса закупок. Это позволило выявить перспективные задачи современных прикладных исследований в сфере регулируемых закупок, решение которых также будет способствовать развитию методов, механизмов и инструментов повышения экономической безопасности. К их числу отнесены:

- переосмысление риск-ориентированного подхода для проведения контрольных мероприятий в пользу риск-ориентированного управления регулируемыи закупками;
- развитие инструментария качественной оценки конкуренции на рынке регулируемых закупок в региональном и отраслевом разрезах для выявления сигналов о наличии барьеров, политического, административного и иного протекционизма;
- совершенствование методологии применения национального режима в регулируемых закупках и инструментария для ее реализации;
- совершенствование механизмов учета трансакционных затрат на проведение регулируемых закупок и, особенно, участие в регулируемых закупках, поскольку финансовая нагрузка на бюджет от скрытых затрат на проведение регулируемых закупок и финансовая нагрузка на участников торгов в условиях действующего законодательства не учтены полностью.

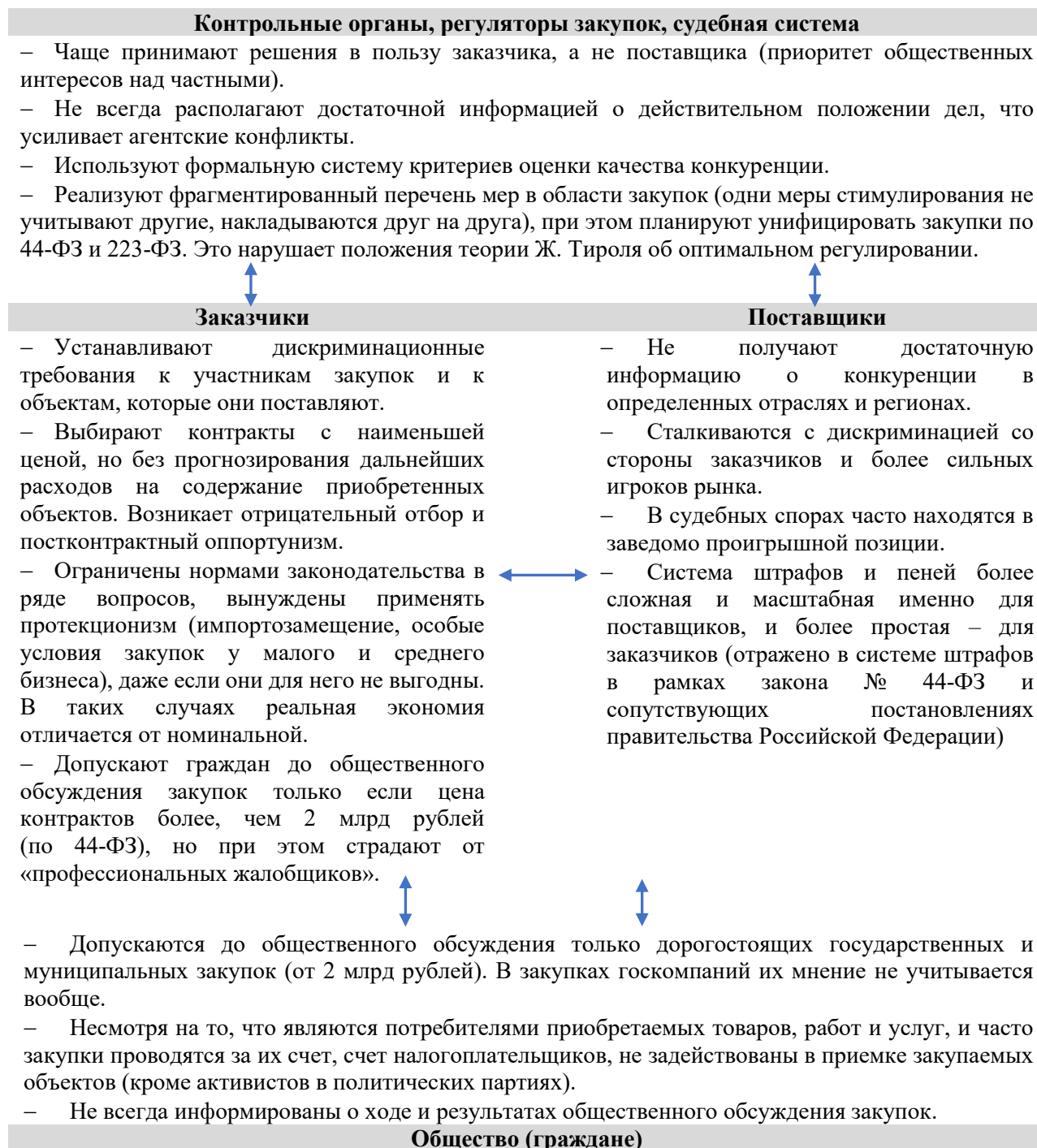
Обоснованные предложения имеют научную новизну, способствующую развитию методов, механизмов и инструментов повышения экономической безопасности, на основании которых сформирован и представлен в главе 3 диссертации авторский расчетный инструментарий – комплекс устраняющих уязвимости процедур и методик обеспечения экономической безопасности регулируемых закупок. Одновременно они являются неотъемлемой частью концепции обеспечения экономической безопасности регулируемых закупок.

Третий параграф главы 1 посвящен изучению устойчивости и баланса интересов участников процесса регулируемых закупок как факторов обеспечения его экономической безопасности, ключевых характеристик процесса обеспечения экономической безопасности.

Выявлено, что устойчивость регулируемых закупок и проблемы ее обеспечения в настоящее время более изучены; устойчивость процесса регулируемых закупок достигается за счет большей информированности сторон закупочного процесса. При этом информированность в современном понимании – это и использование информационных систем и технологий нового поколения, обеспечивающих не просто быстрое действие и масштабность сделок, но и несущих в себе предиктивные (рекомендательные) свойства. Наличие предиктивных свойств позволяет поддерживать принятие оптимальных управленческих решений сторонами закупочного процесса, что снижает удельные затраты на проведение одной закупки или участие в ней, а также минимизирует агентские конфликты. В основном, информированность позволяет преодолевать проблемы: минимизировать риски, искать товары – аналоги и заменители в рамках программ импортозамещения, стандартизировать приобретаемые товары, а также эффективно продвигать себя на рынки за счет информированности о рыночной конъюнктуре. Однако комплексные методические решения по этим вопросам к настоящему времени не выработаны. Это обусловило разработку соответствующего инструментария во 2 и 3 главах исследования.

В отличие от проблем устойчивости, проблема баланса интересов участников процессов регулируемых закупок, представленная схематически на рисунке 1, является гораздо менее исследованной. Изучение процессов регулируемых закупок в текущем формате показало, что имеющийся нормативный и методический инструментарий ориентирован на поддержку заказчиков, закупочных служб: это и единые, и дополнительные требования к участникам регулируемых закупок, и механизмы их

проверки, возможность внести участников в реестр недобросовестных поставщиков, и более обширная система штрафов для исполнителей контактов и договоров. При этом интересы участников регулируемых закупок учитываются уже в меньшей степени, в еще меньшей степени обеспечивается вовлеченность граждан как конечных потребителей приобретенных товаров, работ, услуг в оценку эффективности регулируемых закупок.



Источник: составлено автором.

Рисунок 1 – Нарушение интересов различных групп агентов рынка закупок

Кроме того, не всегда берутся в расчет даже интересы контрольных органов в сфере регулируемых закупок: методы, инструменты анализа рынка, которыми они пользуются, позволяют получать часто количественные, формальные срезы без оценки реального качества конкуренции, открытости, наличия или отсутствия регионального, отраслевого и иного протекционизма. Эти факторы дисбаланса интересов требуют выработки специального методического инструментария; решение подобной задачи обладает научной новизной в области методов мониторинга обеспечения экономической безопасности в условиях развития цифровых технологий.

В качестве основных выводов по главе 1 сформулирована необходимость разработки теоретико-методологических положений и методик, а именно:

- полноценной современной концепции обеспечения экономической безопасности регулируемых закупок, основанной на устойчивости и балансе интересов сторон и минимизации агентских конфликтов, что достигается за счет информированности сторон, экономичности и общественной эффективности регулируемых закупок;

- методологии и расчетного инструментария для обеспечения информированности сторон, экономичности и общественной эффективности регулируемых закупок.

Глава 2 исследования посвящена анализу современных условий, в которых протекают закупочные процессы, оценке влияния этих условий на безопасность регулируемого закупочного процесса. Основной предпосылкой проведения исследований в данной главе является слабая изученность последствий трансформации институциональной среды экономических отношений в целом и устойчивых стратегий поведения участников закупочных процедур в условиях цифровизации экономики, в частности.

В первом параграфе главы 2 исследованы трансформации среды, в которой протекают экономические процессы, в том числе и закупок, под воздействием цифровизации. Обосновано, что переход к платформенной экономике, изменения характера и интенсивности отношений участников рынка регулируемых закупок актуализировали проблемы переосмысления не только концепции, но и механизмов обеспечения экономической безопасности регулируемых закупок. Определены новые условия институциональной среды, которые необходимо учесть при развитии регулируемых закупок в современных условиях: к ним отнесены законоцентричность и

клиентоцентричность. Схематическая ситуация возникновения законоцентричности приведена на рисунке 2.



ЕИС – единая информационная система в сфере закупок, портал zakupki.gov.ru;

РИС – региональные информационные системы в сфере закупок;

ЭТП – электронная торговая площадка.

Источник: составлено автором.

Рисунок 2 – Процесс регулируемых закупок, в котором нет центральной фигуры заказчика

Оба эффекта предполагают соблюдение норм закона, но клиентоцентричность в условиях современного развития информационных систем и технологий предполагает формирование экосистемы вокруг клиентов (заказчика, поставщика, контрольного органа, граждан и общества). Законоцентричность же на первый план выдвигает бизнес-процессы, протекающие в рамках закона, и на каждом из этапов данного процесса группируются различные информационные системы и сервисы, что повышает риски сбоев при межсистемных транзакциях, повышает удельные затраты на содержание систем, формирует новые виды угроз и рисков для закупочного процесса.

В этой связи автор считает обязательным повышение клиентоцентричности разрабатываемых ИТ-систем и решений для закупок, реализует эту позицию в работе.

Благодаря использованию технологий больших данных и агентного моделирования для анализа государственного сегмента рынка регулируемых закупок также выявлены устойчивые стратегии участников рынка регулируемых закупок, такие как «консерватизм», «мобильность», «изоляция». Подобные стратегии не были выявлены и описаны ранее. Обосновано, что стратегии «консерватизма» и «изоляции» показывают склонность участников регулируемых закупок к объединению в картели, образованию регулярных пар «заказчик – поставщик», а также наличие скрытого регионального

протекционизма в регулируемых закупках. В то же время «мобильность» отражает как способность участников регулируемых закупок диверсифицироваться по поставляемым объектам, так и по регионам участия в регулируемых закупках. Это, наоборот, отражает безопасность и открытость новых заказчиков в регулируемых закупках, в которых поставщик планирует участвовать.

Полученные в процессе работы выводы, отмеченные в данном параграфе, вносят научную новизну в такое направление, как методы мониторинга обеспечения экономической безопасности в условиях развития цифровых технологий.

Второй параграф главы 2 посвящен проблемам управления неявными рисками регулируемых закупок, возникающим в процессе цифровизации закупок. Доказано, что на безопасность регулируемых закупок существенное влияние оказывают угрозы и риски, возникающие в условиях современной институциональной цифровой среды. Трансформация среды породила новые, ранее неучтенные виды рисков, которые были выявлены, описаны и систематизированы в работе, а также обусловила необходимость совершенствования механизмов управления ими. Бюджетные, финансовые, коррупционные риски, которые в настоящее время отслеживаются в системе регулируемых закупок, сохраняются, но за пределами внимания исследователей и практиков остается тот факт, что институциональная среда регулируемых закупок стала гораздо сложнее и шире. Недостаточно просто бороться с картелями и коррупцией – требуются механизмы выявления кибермошенничества и других цифровых рисков и аномалий. В этой связи в исследовании проанализированы действующие механизмы управления рисками закупок по законам № 44-ФЗ и № 223-ФЗ, представлены пути их совершенствования. Дано определение категории «неявные риски», путем проведения опросов более 50 экспертов с опытом работы не менее пяти лет в отрасли, выявлены ранее не идентифицированные неявные риски – представлены в таблице 1.

Таблица 1 – Неучтенные риски и угрозы цифровизации закупок

Риск (прогнозируемая проблема)	Вероятность наступления и сила влияния (по шкале от 0 до 5)
1	2
Неправомерный доступ к информации со стороны ИТ-специалистов информационных систем	4
Потеря информации в результате обновления информационных систем	3
Риск утечки персональных данных	5

Продолжение таблицы 1

1	2
Сложность дальнейшего исправления и корректирования ошибок, возникающих в электронных средах и системах для закупок	5
Риск нарушений со стороны заказчика, которые он пытался предотвратить, но ввиду долгого решения технических проблем со стороны единой информационной системы (далее-ЕИС) в сфере закупок или невозможности дозвониться до живого оператора поддержки, не смог	5
В связи с цифровизацией закупок у Заказчика значительно возрастает трудоемкость осуществления закупочной деятельности: – регулярные ошибки систем; – недоработанные обновления, после которых у заказчиков отсутствует возможность осуществлять закупочную деятельность так, как это предусмотрено соответствующим законодательством и положением о закупках; – системы не учитывают специфику работы заказчиков; – системы содержат большое количество полей, не нужных, например, для ЕИС в сфере закупок, однако обязательных к заполнению в региональных системах закупок; как результат, больше вероятности совершить ошибку и больше времени тратится на заполнение; – отсутствие квалифицированной технической поддержки таких сложных систем	5
Риск увеличения фактического объема работы у специалистов по закупкам. «Цифровизация» предполагает, что изначально кто-то заведет всю информацию «ручками», а для заказчиков, работающих с региональными системами закупок, это приходится делать дважды: в региональной системе размещения закупок и ЕИС	5
Непомерная, необоснованно увеличенная нагрузка на заказчиков, что неизбежно приведет к оттоку специалистов, которых и сейчас не хватает	5

Источник: составлено автором по материалам опроса.

На основании анализа статистических данных, обработки результатов опросов обосновано, что основная причина возникновения неявных рисков связана с избыточной законоцентричностью и недостаточной клиентоцентричностью.

Законоцентричность приводит к перекосу функционала многих информационных систем в пользу заказчика, хотя при этом не учитывается специфика работы пользователя. Об этом свидетельствуют ответы с указанием на проблемы с технической поддержкой систем, дублированием работы пользователя в разных системах, что вызывает системный дисбаланс.

Несмотря на достаточно большое количество работ, посвященных анализу рисков в закупках, автор считает, что не все они содержат отраслевые предложения по анализу, выявлению, учету, прогнозу и профилактике.

В этой связи предлагается переосмысление такой категории, как риск-ориентированное управление. Необходимость широкого внедрения и совершенствования риск-ориентированного подхода, о которой заявил Владимир Путин в Послании к Федеральному Собранию 29 февраля 2024 года¹⁾, в основном связывают с потребностью в снижении проверок бизнеса (а в последние годы – и государственных учреждений).

Однако в текущей реализации риск-ориентированный подход предполагает не профилактику, а отслеживание последствий рисков. Соискатель предлагает отказаться от реализации исключительно контрольной функции в управлении рисками в пользу прогностической, а применительно к закупочным процессам предлагает внедрить в каждый этап управления закупками меры по минимизации рисков.

В таблице 2 представлен вариант реестра рисков регулируемых закупок для заказчиков по закону № 44-ФЗ. Это позволит каждому участнику закупочного процесса, а не только контрольным органам, иметь единое видение процессов управления рисками и внедрять его внутри своей организации. Полученные в процессе работы выводы, изложенные в данном параграфе, предполагают наличие новизны для такого направления, как разработка и применение методов, механизмов и инструментов повышения экономической безопасности.

Таблица 2 – Вариант реестра рисков регулируемых закупок в рамках современной концепции экономической безопасности (для заказчиков 44-ФЗ)

Функции управления	Риски по функциям управления	Меры минимизации рисков (в т.ч. через цифровизацию)
1	2	3
Планирование	Несоблюдение сроков планирования, проведение внеплановых закупок, проблемы с прохождением финансового контроля, превышение допустимых нормативов по стоимости и свойствам приобретаемых объектов	Оптимизация механизма сбора потребностей и работы с «внутренним заказчиком» в организации, повышение качества нормирования в сфере закупок
Организация	Нерациональное распределение полномочий между работниками закупочной службы (избыточная или недостаточная централизация закупок, длительные и сложные механизмы согласования закупок)	Оптимизация механизмов коммуникации внутри закупочных дирекций и подразделений, устранение дублирующих согласований, использование электронных пространств для совместной работы

¹⁾ Путин предложил перейти на риск-ориентированный подход проверок бизнеса / Известия : сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – Текст : электронный. – URL: <https://iz.ru/1657695/2024-02-29/putin-predlozhil-pereiti-na-risk-orientirovannyi-podkhod-proverok-biznesa> (дата обращения: 01.04.2024).

Продолжение таблицы 2

1	2	3
Координация	Неверная координация работы комиссий по закупкам, приемочных комиссий, рассинхронизация по времени и принимаемым решениям, избыточный бюрократизм, незнание членами комиссии формальных причин для отклонения заявок, отсутствие координации на этапе подписания контракта	Оптимизация локального документооборота, настройка удаленных рабочих мест, оптимизация состава и структуры приемочных и закупочных комиссий
Мотивация	Отсутствие механизма мотивации для работников закупочных служб (есть механизм наказаний, но нет механизма стимулирования), риски возникновения конфликтов при определении виновных в допущении правонарушений. «Стирание» функции мотивации, персональной ответственности специалиста из-за цифровизации закупок	Непрерывный процесс выявления неявных рисков регулируемых закупок, возникающих из-за изменений в законодательстве, внедрении новых технических решений и платформ. Выявление и подсчет скрытых дополнительных затрат, возникающих при проведении повторных закупок, взамен несостоявшихся
Контроль	Слияние функции контроля с функцией мотивации в сфере закупок, отсутствие контроля на этапе постконтрактных отношений (когда формально по контракту поставлены и оплачены товары, работы, услуги, но в рамках гарантийного срока возникают проблемы)	Оптимизация контроля после исполнения контракта, отслеживание жизненного цикла приобретенных объектов, применение инвестиционно-ориентированного подхода к оценке приобретенных объектов

Источник: составлено автором.

Третий параграф главы 2 посвящен обоснованию новых подходов к мониторингу экономической безопасности регулируемых закупок в условиях цифровизации. Благодаря результатам, полученным в главе 1 настоящего исследования, а также в параграфах 1 и 2 главы 2, обосновано, что необходимы методология и расчетный инструментарий для *обеспечения информированности сторон о состоянии рынка, обеспечения экономичности и общественной эффективности регулируемых закупок*, которые и предлагаются в данном параграфе, а *методы обеспечения экономичности и общественной эффективности регулируемых закупок* предложены в главе 3 с учетом дифференциации для заказчиков по законам № 44-ФЗ и № 223-ФЗ. К таким методам относятся следующие:

1) Методология оценки конкуренции за счет внедрения статистического наблюдения за триадами (*регион регистрации поставщика – регион регистрации*

заказчика – вид объекта регулируемой закупки) позволит определить регионы и отрасли, в которых есть скрытый местный протекционизм, а также территории и отрасли, где наблюдается более благоприятная конкурентная среда для участия в регулируемых закупках. Так, для идентификации рисков антиконкурентных сговоров предложены простые «карты конкуренции», развивающие и уточняющие положения теории Херфиндаля – Хиршмана в переложении для регулируемых закупок. Логика, заложенная в карты, описывается формулами (1), (2) ¹⁾

$$P_{ij} = X_{ij} / Y_{ij}, \quad (1)$$

где P_{ij} – вероятность победы поставщика из региона j в закупках заказчика из региона i ;
 X_{ij} – количество побед участника из региона j в закупках заказчика из региона i ;
 Y_{ij} – количество участий участника из региона j в закупках заказчика из региона i ;
 i и $j \in [1; n]$, n – количество регионов.

$$K_{mn} = A_{mn} / B_{mn}, \quad (2)$$

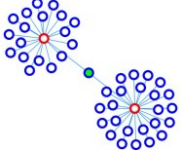
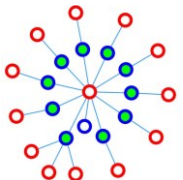
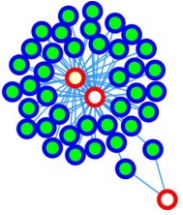
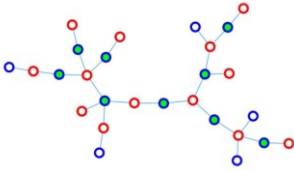
где K_{mn} – конкуренция на торгах в разрезе ОКПД2 (количество поданных заявок на одну процедуру по n коду ОКПД 2 в m -ом регионе);
 A_{mn} – количество заявок, поданных участниками по n -ому коду ОКПД2 в m -ом регионе;
 B_{mn} – общее количество процедур, проведенных по n -ому коду ОКПД2 в m -ом регионе;
 $n \in [01; 99]$, при этом $[01; 99]$ – разряды классификатора ОКПД2;
 $m \in [1; z]$, при этом z – количество регионов.

Для более крупных компаний или федеральных органов власти предлагается использование агентного моделирования на основе направленных двудольных графов, что позволяет наглядно отмечать зоны с различными аномалиями (низкой конкуренцией, наличием регулярных пар «заказчик – поставщик»). Подобное моделирование в рамках апробации на более, чем 600 тыс. данных извещений по госзакупкам, опубликованных в ЕИС за 2019–2021 годы, позволило выявить такие аномалии рынка, как категории, приведенные на рисунке 3.

2) Новые подходы к разработке информационных сервисов для поддержки управленческих решений в сфере регулируемых закупок будут способствовать более равномерной информированности сторон закупочного процесса, а также обладать

¹⁾ Созаева, Д.А. Конкурентные стратегии участников торгов по госзакупкам / Д.А. Созаева, К.В. Гончар // Современная конкуренция. – 2022. – № 3. Том 16 – С. 91-104. – ISSN 1993-7598.

предиктивным свойствами. На примере ИТ-решений для регулируемых закупок в условиях активного импортозамещения предложен прототип справочника импортозамещения нового поколения, основанный, в отличие от существующих справочников, на распределенной базе данных и автоматизированном заполнении сведений из открытых источников за счет нормализации и стандартизации данных на основе технологий искусственного интеллекта, приведено на рисунке 4.

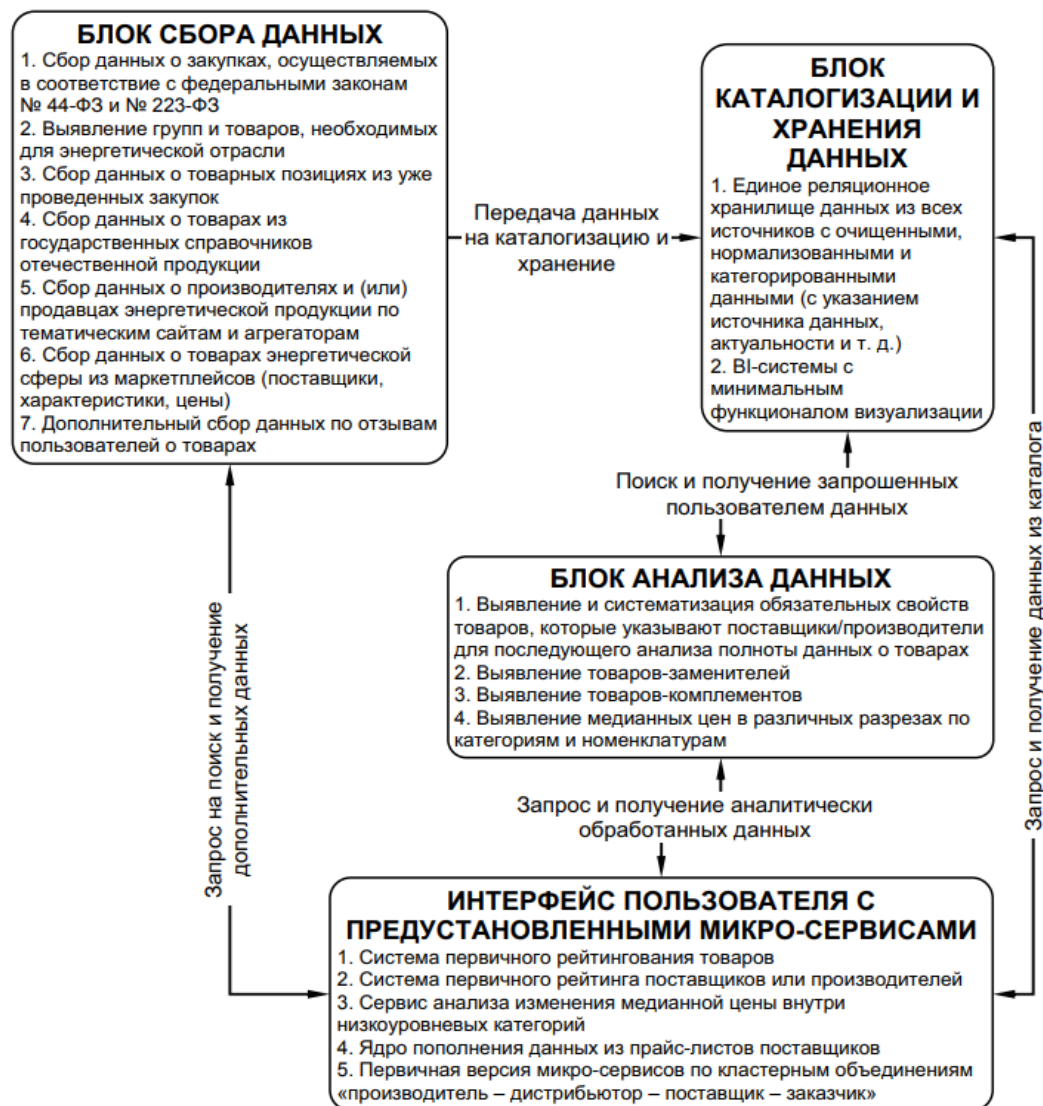
	
Категория 1	Категория 2
	
Категория 3	Категория 4
	
Категория 5	Категория 6
Примечания 1 Пояснения к категориям (красные элементы – участники, синие и синие с зеленым – лоты). 2 Категория 1: один активный поставщик, у которого имеется множество неконкурентных лотов (он в них – единственный участник). 3 Категория 2: два активных поставщика, у каждого из которых множество неконкурентных лотов, и небольшое количество общих лотов (во многих лотах эти участники являются единственными, но на какой-то процедуре они конкурируют за одного заказчика). 4 Категория 3: три активных поставщика, у каждого из которых множество неконкурентных лотов, и небольшое количество общих лотов (во многих лотах эти участники являются единственными, но на какой-то процедуре они конкурируют за одного заказчика). 5 Категория 4: один активный поставщик, у которого имеется множество лотов, в большинстве из которых он конкурирует с разными другими поставщиками (активный поставщик, по какой-то причине находящийся в зоне побочных компонент графа). 6 Категория 5: два или более сильно связанных активных поставщика, для которых все остальные лоты общие (почти все лоты конкурентные). 7 Категория 6: количество лотов и поставщиков сопоставимо, но нет выраженных центров и многие лоты конкурентные.	

Источник: составлено автором по материалам.¹⁾

Рисунок 3 – Типовые примеры топологий связанных компонентов графа лотов и поставщиков

¹⁾ Созаева, Д.А. Консерватизм, мобильность, изоляция: подход к исследованию поведения агентов рынка государственных закупок / Д.А. Созаева, И.И. Лычков, К.В. Гончар // Экономика и математические методы. – 2023. – № 4. Том 59. – С. 45–57. – ISSN 0424-7388.

Наличие в ИТ-сервисах предиктивных (прогностических) механизмов позволяет предупреждать угрозы и риски безопасности закупочного процесса, а также обеспечивать его экономичность, приведено на рисунке 4.



Источник: составлено автором по материалам¹⁾.

Рисунок 4 – Пример архитектуры товарного справочника нового поколения

Полученные результаты, изложенные в данном параграфе, имеют научную новизну и практическую значимость для такой области знаний, как методы мониторинга обеспечения экономической безопасности в условиях развития цифровых технологий.

В главе 3 исследования обобщен материал глав 1 и 2 и обоснована современная концепция экономической безопасности регулируемых закупок.

¹⁾ Созаева, Д.А. Разработка прототипа цифрового сервиса каталогизации и поиска товаров для целей импортозамещения / Д.А. Созаева, Н.В. Воронцов, К.В. Гончар, Е.Ю. Камчатова // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2023. – № 10 (265). – С. 19-31. – ISSN 2072- 4098.

В параграфе 1 главы 3 представлены ключевые положения концепции экономической безопасности регулируемых закупок в современных условиях. Дано определение современной концепции обеспечения экономической безопасности регулируемых закупок *как совокупности принципов, методологии и расчетного инструментария, обеспечивающих экономическую безопасность процессов регулируемых закупок в условиях цифровой трансформации институциональной среды.* Цель концепции – сформировать новую систему взглядов на проблемы обеспечения экономической безопасности регулируемых закупок как процесса и предложить методический инструментарий для решения этих проблем, релевантный современному уровню развития информационно-коммуникационных систем. Обосновано, что основными принципами концепции, обеспечивающими устойчивость процессов регулируемых закупок и баланс интересов сторон, являются:

- информированность участников закупочного процесса, способствующая снижению асимметрии информации и агентских конфликтов;
- экономичность процесса закупок и непрерывная идентификация новых видов угроз и рисков;
- максимизация общественной эффективности регулируемых закупок за счет использования новых подходов к оценке результатов закупочной деятельности и мотивации специалистов закупочных служб.

Новизна предлагаемого концептуального подхода заключается в том, что, в отличие от существующих разрозненных мер, он позволяет создать комплексный методологический аппарат, который может быть использован, в первую очередь, самими участниками процесса регулируемых закупок для обеспечения внутренней устойчивости и экономической безопасности хозяйствования. Предлагаемые концептуальные положения, в отличие от существующих норм, позволяют обеспечить устойчивое и комплексное развитие (экономическую безопасность) хозяйствующих субъектов в условиях платформенной экономики и одновременно в ситуациях вынужденного отказа от платформ (например, в целях безопасности заказчиков по закону № 223-ФЗ, закупок по оборонному заказу), что не было решено ранее. При этом концепция опирается на прогноз возникновения разных видов угроз и рисков, включая случаи, когда стороны регулируемого закупочного процесса законодательно ничего не нарушили, но принятые ими управленческие решения в долгосрочной перспективе нанесли ущерб

экономическим системам микро-, мезо- и макроуровней. Такой подход отличается от настоящего, ориентированного на управление рисками, явно имеющими только характер правонарушений.

В параграфе 2 главы 3 представлен «Стандарт обеспечения экономической безопасности закупок» по закону № 44-ФЗ. Цель «Стандарта» – формирование и внедрение в практику системы современных принципов и методологии обеспечения устойчивости государственных и муниципальных закупок в рамках закона № 44-ФЗ, организаций – субъектов закона № 44-ФЗ, регуляторов закупок на уровне муниципальных образований, регионов и на федеральном уровне. «Стандарт» распространяется на два типа агентов рынка регулируемых закупок и, соответственно, имеет двухуровневую структуру.

Уровень А: закупочная деятельность организаций – субъектов закона № 44-ФЗ:

1) качество, безопасность и экономичность управления закупочными процессами внутри организации по вопросам, находящимся в сфере влияния менеджмента организации (*стандартизованы* такие этапы, как сбор потребностей в закупках, планирование закупок, обработка обратной связи от подразделений, риски и скрытые издержки при проведении процедур и др.);

2) качество, безопасность и экономичность управления закупочными процессами во внешней среде (*стандартизованы* мероприятия по работе с контрольными органами, учредителями, регуляторами закупок, общественными организациями, банками и другими агентами рынка закупок).

Уровень Б: регуляторы закупок на муниципальном, региональном, федеральном уровнях в рамках ведомств:

1) качество, безопасность и экономичность проведения регулируемых закупок по всей сети учреждений, находящихся в ведении (*уточнены такие расчетные показатели, как качество контрактации, состав участников торгов, наличие/отсутствие признаков сговоров и регулярных пар «заказчик – поставщик», объем повторных процедур и связанных с ними затрат*).

По каждому из этапов работы заказчиков и специалистов закупочных служб предложены рекомендации, специальные таблицы, чек-листы. Однако наиболее значимым методическим результатом можно считать методику учета скрытых транзакционных затрат и оценку эффективности регулируемых закупок с ее учетом. Как

отмечалось в главе 2, данная методика представлена в этом разделе, так как предусматривает индивидуализированный учет особенностей заказчика (отсылка к положениям теории Ж. Тиrolя).

Для этого предложены калькуляторы неучтенных затрат для заказчиков и регуляторов. Калькуляция затрат может быть *базовой и поддерживающей*. Базовую калькуляцию затрат можно проводить раз в год: в ее рамках в расчетные таблицы целесообразно внести все крупные разовые расходы. Если пересмотрена оплата труда, которая является базисом для расчета трудозатрат, то вносится информация о текущем ФОТ/заработной плате работников, ответственных за проведение регулируемых закупок.

Поддерживающая калькуляция проводится каждый раз по факту признания процедуры несостоявшейся или в иных случаях, требующих внесения информации, привязанной к конкретной регулируемой закупке. В отличие от существующих рекомендаций, которые оценивают эффективность только как полученную номинальную экономию, данный подсчет позволяет определить реальную экономию от регулируемых закупок. Однако для применения формулы необходимо сгруппировать и рассчитать затраты, для чего разработаны и предложены два калькулятора: один – для организаций, второй – для органов регуляторов, представлены в таблицах 3 и 4.

Калькуляция **скрытых затрат заказчиков** проводится по таблице 3, а оценка эффективности закупочной деятельности отдельного учреждения определяется по формуле (3)

$$\mathcal{E} = \frac{\text{ОСЦЗК} + \text{СНЗ}}{\text{ОС НМЦК конкур.} + \text{ОС ЦК ед.пост.}}, \quad (3)$$

где $\mathcal{E}$ – экономическая эффективность закупок учреждения в год, рекомендованное значение – менее 1;

ОСЦЗК – общая сумма цен заключенных контрактов, в руб.;

СНЗ – сумма неучтенных издержек по заключенным контрактам, в руб.;

ОС НМЦК конкур. – общая сумма НМЦК всех конкурентных закупок, руб.;

ОС ЦК ед. пост. – общая сумма цен контрактов, заключенных с единственным поставщиком, подрядчиком, исполнителем, в руб.

Таблица 3 – Вариант калькулятора неучтенных затрат организаций на проведение закупок

Номер извещения о закупке или номер контракта	Группы затрат	Виды затрат (выбрать из списка или внести свое)	Стоимостная оценка
1	2	3	4
Реестровый номер ЕИС (если закупка у единственного поставщика, подрядчика, исполнителя, то реквизиты контракта)	Затраты на полное повторное проведение закупок (из-за незаключения или расторжения контрактов)	Затраты на повторное проведение закупок Определяются как время, затраченное на: – повторную публикацию извещения, час; – повторные ответы на запросы положения извещения и приложений к нему, часов; – повторное заседание комиссии (здесь расчет времени раздельный, поскольку заработная каждого члена комиссии – разная, и стоимость часа его работы может отличаться, но для упрощения можно применить повышающий коэффициент: 3, если членов комиссии было 3, 4 – если 4, или 5 и т. д.), часов; – повторные затраты времени на подготовку и согласование проекта контракта (если заключение после расторжения), часов	Время, затраченное специалистом на (повторную публикацию извещения + повторные ответы на вопросы + повторное заседание комиссии × количество членов комиссии + повторное согласование и подписание контракта) × стоимость часа работы специалиста. Стоимость часа работы определяется как: Годовой ФОТ + Взносы в СФР / К календарному фонду рабочего времени в год. <i>Примечание:</i> если оцениваются затраты не одного специалиста, а комиссии, то расчет умножается на количество членов комиссии – повышающий коэффициент . Повышающие коэффициенты для работы комиссий можно применять в том случае, если разброс в заработных платах специалистов комиссий (разрыв между минимальной и максимальной заработной платой) составляет не более 30%. При большом разбросе оплат, необходим раздельный учет затрат
Реестровый номер ЕИС (если закупка у единственного поставщика, подрядчика, исполнителя, то реквизиты контракта)	Затраты на частичное повторное проведение закупок (изменения извещения, повторное заседание комиссии) в связи с предписаниями контрольных органов)	Затраты на устранение замечаний и нарушений, выявленных ФАС России, выявленные на этапе приема заявок. Определяются как время, затраченное на: – повторную публикацию извещения после замечаний, час; – повторное заседание комиссии, перерассмотрение частей заявок (здесь	Сумма затрат складывается из двух составляющих: 1) Затраты на ликвидацию нарушений, руб. Время, затраченное специалистами на (повторную публикацию извещения + повторные ответы на вопросы + повторное заседание комиссии × количество членов комиссии × количество протоколов, которые нужно перерассмотреть) × стоимость часа работы специалиста

Продолжение таблицы 3

1	2	3	4
Реестровый номер ЕИС (если закупка у единственного поставщика, подрядчика, исполнителя, то реквизиты контракта)	Затраты на частичное повторное проведение закупок (изменения извещения, повторное заседание комиссии) в связи с предписаниями контрольных органов)	расчет времени раздельный, поскольку заработная каждого члена комиссии – разная, и стоимость часа его работы может отличаться, но для упрощения можно применить повышающий коэффициент: 3, если членов комиссии было 3, 4 – если 4, или 5 и т. д.), час. В зависимости от того сколько протоколов нужно рассмотреть повторно, сумма штрафов увеличивается пропорционально. сумма штрафов, начисленных на должностных лиц или организацию в связи с выявленными нарушениями, руб.	Стоимость часа работы специалиста определяется как: $(\text{Годовой ФОТ} + \text{Взносы в СФР}) / \text{К календарному фонду рабочего времени в год}$ <i>Примечание:</i> если оцениваются затраты не 1 специалиста, а комиссии, то расчет умножается на количество членов комиссии – повышающий коэффициент. Повышающие коэффициенты для работы комиссий можно применять в том случае, если разброс в заработных платах специалистов комиссий (разрыв между минимальной и максимальной заработной платой) составляет не более 30%. При большом разбросе оплат, необходим раздельный учет затрат. 2) Сумма административных штрафов, начисленных на должностных лиц или организацию в связи с выявленными нарушениями, руб.
Реестровый номер ЕИС (если закупка у единственного поставщика, подрядчика, исполнителя, то реквизиты контракта)	Затраты на заключение и исполнение контрактов	Затраты при повторной поставке товаров (оказании услуг, выполнении работ) в связи с некачественным первоначальным исполнением. Оцениваются как время, затраченное на повторную приемку и экспертизу товаров, работ и услуг при отказе при приемке (как и в случае рассмотрения заявок комиссией, учет затрат времени может проводиться к повышающим коэффициентом: в случае приемки – коэффициент минимум 5), часов	Затраты на повторную приемку предлагается рассчитать в следующем порядке <i>(Время, затраченное специалистами на проведение повторной приемки) × (стоимость часа работы специалиста)</i> Стоимость часа работы специалиста определяется как: $(\text{Годовой ФОТ} + \text{Взносы в СФР}) / \text{К календарному фонду рабочего времени в год}$

Продолжение таблицы 3

1	2	3	4
Реестровый номер ЕИС (если закупка у единственного поставщика, подрядчика, исполнителя, то реквизиты контракта)	Затраты на заключение и исполнение контрактов	– затраты на судебные дела и устранение замечаний и нарушений, выявленных Прокуратурой России, контрольно-счетными органами при проведении плановых и внеплановых проверок, руб. – сумма штрафов, начисленных на должностных лиц или организацию в связи с выявленными нарушениями, руб.	Сумма затрат, понесенных учреждением и должностными лицами для ликвидации нарушений административного и уголовного законодательства, руб.
Реестровый номер ЕИС (если закупка у единственного поставщика, подрядчика, исполнителя, то реквизиты контракта)	Оцененный контрольными и судебными органами ущерб, нанесенный действием/ бездействием должностных лиц	Оценивается как сумма ущерба, нанесенного бюджету, по оценкам контрольных, надзорных, судебных органов, руб. или ликвидации последствий некачественно проведенной закупки, руб.	Фактический оцененный ущерб для бюджетной системы от действий / бездействия должностных лиц, руб.
Реестровый номер ЕИС (если закупка у единственного поставщика, подрядчика, исполнителя, то реквизиты контракта)	Прочие неучтенные затраты	Стоимость потерь, связанных с неработоспособностью и сбоями в электронных системах, руб. Определяется как время неработоспособности системы в стоимостном выражении, руб.	Применяется для тех информационных систем в сфере закупок, которые приобретают сами заказчики. Для общегосударственных информационных систем данный показатель не рассчитывается на уровне учреждения. <i>(Время, в течение которого система не работала x стоимость часа работы системы на основе стоимости годовой лицензии) / К календарному фонду рабочего времени в год</i>
Итого	Общая сумма неучтенных затрат на повторное проведение закупок и ликвидацию последствий некачественных контрактов, руб.		

Источник: составлено автором.

Второй тип калькулятора, в таблице 4, предложен для регуляторов закупок по закону № 44-ФЗ, которые агрегируют и анализируют данные по сети курируемых заказчиков.

Таблица 4 – Вариант калькулятора неучтенных затрат для регуляторов закупок

Группы затрат	Виды затрат (выбрать из списка или внести свое)	Стоимостная оценка, руб.
Затраты на информационно-техническое сопровождение контрактной системы	1) стоимость ежегодного приобретения или продления лицензий на программное обеспечение для автоматизации закупок; 2) стоимость потерь, связанных с неработоспособностью и сбоями в электронных системах	1) стоимость годовой лицензии (или сумма стоимостей годовых лицензий) на приобретение программного обеспечения для поддержки закупочной деятельности организаций в сети учреждений, руб.; 2) общие потери от простоя информационных систем при сбоях и неработоспособности, руб.
Прочие затраты	Затраты на судебные дела и устранение замечаний и нарушений, выявленных Прокуратурой России, контрольно-счетными органами при проведении плановых и внеплановых проверок, репутационные проблемы	Разовые судебные издержки, связанные с компенсацией различных видов судебных издержек, нарушений, а также для устранения социальных репутационных рисков закупок

Источник: составлено автором.

1) Формула (4) экономической эффективности на уровне регулятора предложена автором исследования и состоит из двух компонент

$$\mathcal{E}(\text{м})_p = \sum_1^n \mathcal{E}_i \times W_i, \quad (4)$$

где $i [1; n]$ – номера учреждений в сети;

$\mathcal{E}(\text{м})_p$ – экономическая эффективность муниципалитета (региона), доли от единицы; рекомендованное значение – менее 1;

$\mathcal{E}_i$ – экономическая эффективность i -го учреждения, доли от единицы;

W_i – доля закупок i -го учреждения в общем объеме закупок муниципалитета (региона).

2) Общий объем неучтенных затрат, руб., оптимальное значение – не более, чем «Затраты на информационно-техническое сопровождение контрактной системы».

В отличие от существующих методик, которые основаны на определении общей экономии по всей сети учреждений (без учета удельного веса каждого учреждения), а также без учета скрытых затрат и рисков, данная методика позволяет более эффективно оценить результаты работы всей сети.

В параграфе 3 главы 3 представлены «Рекомендации по обеспечению экономической безопасности регулируемых закупок по закону № 223-ФЗ». Поскольку существует разнообразие организаций, а также свобода их маневра гораздо шире, соискатель ограничилась общими рекомендациями, которые имеют практическую значимость в достижении экономической безопасности закупочного процесса внутри организаций – субъектов закона № 223-ФЗ.

В параграфе 4 главы 3 представлены «Механизмы обеспечения экономической безопасности предпринимателей – участников регулируемых закупок». Это имеющий высокую практическую значимость перечень чек-листов, который обеспечивает экономическую безопасность предпринимателей – участников регулируемых закупок. С помощью предложенных инструментов участник может провести самоаудит и определиться, насколько его организация устойчива и стабильна как потенциальный исполнитель государственного контракта (договора), а также избежать распространенных рисков при выходе на рынок регулируемых закупок. Кроме того, применение карты конкуренции подскажет поставщикам, в каком регионе и в какой отрасли наиболее привлекательная ситуация по конкуренции и отсутствию барьеров при выходе на рынок.

В главе 3 также предложены меры по развитию еще одной составляющей концепции обеспечения экономической безопасности регулируемых закупок наряду с информированностью и экономичностью – *общественной эффектности*. Для этого предлагается ввести должность специалиста, ответственного за качество закупочной деятельности, и закрепить за ним задачи по:

1) регулярному взаимодействию с учредителями и регуляторами закупок, уполномоченными органами по вопросам регулярной подготовки справок и сводных отчетов;

2) регулярному взаимодействию со СМИ по предоставлению оперативной информации о ходе реализации отдельных крупных регулируемых закупок, в том числе и инфраструктурных проектов с общественным обсуждением;

3) регулярному взаимодействию с органами общественного контроля, уполномоченными по правам предпринимателей, органами поддержки субъектов малого и среднего бизнеса в регионе для получения оперативной обратной связи и корректировки работы закупочных служб.

Таким образом, сформированная новая система взглядов на проблемы обеспечения экономической безопасности регулируемых закупок, разработанный методический инструментарий и практические рекомендации будут способствовать развитию теоретико-методологических вопросов исследования проблем экономической безопасности, а также имеют практическую значимость.

Глава 4 демонстрирует внедрение полученных результатов исследования в практику. В данной главе представлены Дорожные карты по реализации концепции обеспечения экономической безопасности регулируемых закупок отдельно для субъектов законов № 44-ФЗ, № 223-ФЗ, проведена оценка эффективности и рисков выработанных предложений.

Дорожные карты содержат комплексы мероприятий по нормативно - методическому закреплению полученных результатов исследований, в том числе разработанных «Стандартов», и рассчитаны на внедрение до конца 2025 года. Апробация ключевых положений проведена, как отмечалось выше, в научном, образовательном процессах и на практике. В связи с масштабностью решаемых задач апробации некоторых расчетных методик или ИТ-разработок проводились по отдельности.

Так, апробация таких *инструментов, как «карта конкуренции», а также моделирование поведения агентов посредством графов* проведены для всех российских регионов, в ходе которой было обработано минимум 600 тыс. извещений о закупках и контрактов, которые с ними связаны. Это позволило выявить регионы и отрасли, в которых наблюдаются аномалии в конкурентном поведении участников торгов и заказчиков; результаты анализа представлены в статьях ВАК, опубликованных соискателем.

Апробация *методов оценки и выявления скрытых затрат* проводилась в сфере здравоохранения как области, на которую приходится существенный объем государственных закупок. Так, на примере 10 наиболее часто закупаемых лекарственных препаратов за период 2021–2023 годов на основании анализа более 1,2 млн извещений и соответствующих им контрактов были выявлены скрытые затраты на сумму 961,5 млн руб. В цикле статей ВАК по закупке лекарств определены рекомендации для заказчиков с целью минимизации срыва закупок по причине ценовых рисков (установление заказчиком невыгодной с точки зрения рынка цены закупки). Это

позволило развить идею о необходимости обеспечения баланса интересов участников закупочного процесса.

Апробация *нового поколения справочников, построенных на принципе клиентоцентричности, способствующих повышению общественной эффективности и информированности участников регулируемых закупок*, проводилась в электроэнергетической отрасли по гранту Российского научного фонда в 2023 и 2024 годах (Соглашение № 23-28-01644) на тему «Разработка концепции и прототипа интеллектуального сервиса для импортозамещения в электроэнергетике» в рамках анализа 27 раздела ОКПД 2 «Электроэнергетическое оборудование», включающего в себя 429 кодов (6 разрядов). Всего проанализировано 1 350 122 единиц товарных наименований (и соответствующих закупочных документов) за период с 2019 года по 2023 год, обращавшихся на рынке закупок. Данные товарные наименования были стандартизированы, классифицированы и распределены по разделам справочника импортозамещения таким образом, чтобы обеспечить информированность всех участников рынка о наличии товаров и их взаимозаменяемости.

Результаты, полученные в данной главе, имеют практическую значимость.

К дискуссионным вопросам относительно целесообразности и эффективности предложенных методов обеспечения экономической безопасности в области регулируемых закупок стоит отнести следующие:

- масштабность предлагаемого подхода и возможная сложность его переложения на нормативные документы и стандарты, которые будут подходить и под требования законов № 44-ФЗ, № 223-ФЗ, так как несмотря на технологическую схожесть закупочных процедур в рамках обоих законов есть принципиальная разница в жесткости регулирования в обеих сферах регулируемых закупок;

- риски частого изменения законодательства о закупках, что приведет к необходимости регулярного пересмотра методических рекомендаций по внедрению и реализации риск-ориентированного подхода к управлению регулируемыми закупками, а также потребует реинжиниринга закупочного бизнес-процесса;

- риски отсутствия бюджетов и ответственных для разработки методологии (в первую очередь для учреждений государственного сектора) и поддержания ее в актуальном состоянии со всеми отраслевыми модификациями.

Кроме того, зоной риска и ограничений является и то, что на процесс государственных и муниципальных закупок могут быть возложены избыточные функции, которые не ускорят, а, наоборот, затянут закупочные процессы, что будет иметь негативные последствия для экономической безопасности небольших, но социально значимых учреждений (муниципальных больниц, учреждений образования, социальных учреждений). В отсутствие достаточного количества исследований о влиянии регулируемых закупок на экономическую безопасность хозяйствующих субъектов указанные выше ограничения подлежат учету и тщательному изучению.

В качестве выводов стоит отметить, что *трансформация роли регулируемых закупок из механизма контроля за государственными и муниципальными расходами в механизм профилактики угроз и рисков экономической безопасности страны* позволит решить ряд важных задач в системе государственных и муниципальных финансов, а также в обеспечении экономической безопасности, таких как:

- реформирование системы государственного и муниципального финансового контроля;
- повышение эффективности деятельности хозяйствующих субъектов с госучастием и, как следствие, собираемости налогов и отчислений акционерных обществ по акциям в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, совершенствование государственного управления акционерным капиталом подведомственных обществ;
- развитие конкуренции и антимонопольного законодательства в целях снижения нарушений финансовой дисциплины в закупках, борьбы с картельными сговорами.

III Заключение

Разработанная концепция обеспечения экономической безопасности регулируемых закупок вносит существенный вклад в развитие теории и методологии экономической безопасности и ее составляющих в условиях цифровой платформенной экономики, не изученных ранее. Полученные фундаментальные, прикладные и практические результаты позволят усовершенствовать работу регуляторов рынка регулируемых закупок, что в свою очередь повысит безопасность, экономичность, конкурентность закупочного процесса и будет способствовать стабилизации экономики на всех уровнях государственного и корпоративного управления.

IV Список работ, опубликованных по теме диссертации

Монографии:

1. Созаева, Д.А. Конкурентные закупки и аукционы (Приложение 1, 2 «Часто задаваемые вопросы и ответы на них, по закупкам, осуществляемым по регламентам Федеральных законов № 44-ФЗ и № 223-ФЗ; О поправках, предусмотренных проектом Федерального закона № 99018-8»): монография / Д.А. Созаева. – Москва : Русайнс, 2022. С. 259-293.– 298 с. – 1000 экз. – ISBN 978-5-466-01333-7.

Публикации в рецензируемых научных изданиях, определенных ВАК при Минобрнауки России:

2. Созаева, Д.А. Когнитивные особенности принятия управленческих решений в условиях цифровой экономики. Результаты эксперимента / Д.А. Созаева, В.В. Дегтярева // Вестник университета. – 2019. – № 4. – С. 5-13. – ISSN 1816-4277.

3. Созаева, Д.А. Неявные риски в системе государственных и муниципальных закупок и методология их выявления / Д.А. Созаева // Проблемы теории и практики управления. – 2021. – № 6. – С. 250-262. – ISSN 0234-4505.

4. Созаева, Д.А. Внедрение риск-ориентированного управления регулируемыми закупками / Д.А. Созаева // Проблемы теории и практики управления – 2021. – № 9. – С. 33-47. – ISSN 0234-4505.

5. Созаева, Д.А. Исследование влияния особых условий госзакупок для малого и среднего бизнеса на ключевые параметры торгов / Д.А. Созаева, К.В. Гончар // Проблемы теории и практики управления. – 2021. – № 11. – С. 112-129. – ISSN 0234-4505.

6. Созаева, Д.А. Исследование рисков расторжения контрактов, заключенных по результатам госзакупок / Д.А. Созаева, К.В. Гончар // Научно-практический журнал «Проблемы анализа риска». – 2022. – № 3. Том 19. – С. 74-85. – ISSN 1812-5220.

7. Созаева, Д.А. Торги по приватизации государственного и муниципального имущества в электронной форме: проблемы методологии и практики / Д.А. Созаева // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2021. – № 11 (242). – С. 26-34. – ISSN 2072-4098.

8. Созаева, Д.А. Неявные риски проведения торгов по приватизации государственного имущества в электронной форме: теория и практика / Д.А. Созаева // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2022.– № 6 (249). – С. 27-32. – ISSN 2072-4098.

9. Созаева, Д.А. Конкурентные стратегии участников торгов по госзакупкам / Д.А. Созаева, К.В. Гончар // Современная конкуренция. – 2022. – № 3. Том 16. – С. 91-104. – ISSN 1993-7598.

10. Созаева, Д.А. Госзакупки: реальная экономия или скрытые транзакционные издержки? / Д.А. Созаева // Управленческий учет. – 2023. – № 12. – С. 956-961. – ISSN 1814-8476 (K2).

11. Созаева, Д.А. Обеспечение устойчивости электронных государственных закупок / Д.А. Созаева // Международный электронный научный журнал «Социальные и экономические системы». – 2023. – № 6.2. – С. 168-183. – ISSN 2618-7035. – Текст : электронный. – DOI отсутствует. – URL: <https://www.sesjournal.ru/upload/iblock/b8a/g4ebee09a9trmgb9i7fmwvc6b9i0rggr8/Статья%20Созаева%20ДА%20Устойч%20госзакупок.pdf> (дата обращения: 02.11.2024)

12. Созаева, Д.А. Совершенствование методов мониторинга конкуренции на рынке госзакупок / Д.А. Созаева // Современная конкуренция. – 2023. – № 6. Том 17. – С. 30-39. – ISSN 1993-7598 (K2).

13. Созаева, Д.А. Разработка прототипа цифрового сервиса каталогизации и поиска товаров для целей импортозамещения / Д.А. Созаева, Н.В. Воронцов, К.В. Гончар, Е.Ю. Камчатова // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2023. – № 10 (265). – С. 19-31. – ISSN 2072- 4098 (K1).

14. Созаева, Д.А. Совершенствование системы оценки эффективности имущественных торгов в Российской Федерации / Д.А. Созаева // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2023. – № 12 (267). – С. 33-41. – ISSN 2072-4098 (K1).

15. Созаева, Д.А. Современная концепция риск-ориентированного управления регулируемыми закупками / Д.А. Созаева // Научно-практический журнал «Проблемы анализа риска». – 2023. – № 6. Том 20. – С. 58-68. – ISSN 1812-5220 (K2).

16. Созаева, Д.А. Стандарты экономической безопасности как фактор обеспечения минимизации рисков продовольственной безопасности / В.И. Авдийский, Д.А. Созаева // Вестник евразийской науки. – 2023. – № s5. Том 15. – ISSN 2588-0101. – Текст : электронный. – DOI отсутствует. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=65490468> (дата обращения: 02. 11. 2024) (K1).

17. Созаева, Д.А. Современная концепция обеспечения экономической безопасности регулируемых закупок / Д.А. Созаева // Международный электронный научный журнал «Социальные и экономические системы». – 2024. – № 5. – С. 194-208.

– ISSN 2618-7035. – Текст : электронный. – DOI отсутствует. – URL: <https://www.sesjournal.ru/upload/iblock/be4/8a0vqthmunzhulxflm1pvyj44n3cdqz5/Статья%20Созаева%20Д.А.%20Совр%20концепция%20эк%20безопасн.pdf> (дата обращения: 02.11.2024).

18. Созаева, Д.А. Национальный режим в закупках отдельных видов юридических лиц: оценка перспективных изменений / Д.А. Созаева // Международный электронный научный журнал «Социальные и экономические системы». – 2024. – № 1. – С. 113-126. – ISSN 2618-7035. – Текст : электронный. – DOI отсутствует. – URL: <https://www.sesjournal.ru/upload/iblock/2b0/c6x8rhi3nemf66owe6dkl4hvr0ejab82/Статья%20Созаева%20ДА%20Напрежим.pdf> (дата обращения: 02.11.2024).

Публикации, входящие в цитатно-аналитическую базу RSCI:

19. Созаева, Д.А. Новая концепция стандартизации закупочной деятельности для целей импортозамещения (часть 1, часть 2) / Д.А. Созаева, Н.В. Воронцов, К.В. Гончар, Е.Ю. Камчатова // Стандарты и качество. – 2023. – № 9 (1035). – С. 66-69; – 2023. – № 12 (1038). – С. 52-55. – ISSN 0038-9692.

20. Созаева, Д.А. Консерватизм, мобильность, изоляция: подход к исследованию поведения агентов рынка государственных закупок / Д.А. Созаева, И.И. Лычков, К.В. Гончар // Экономика и математические методы. – 2023. – № 4. Том 59. – С. 45–57. – ISSN 0424-7388.

21. Созаева, Д.А. Качество как фактор обеспечения экономической безопасности госзакупок: новый взгляд / Д.А. Созаева // Стандарты и качество. – 2023. – № 12 (1038). – С. 106-107. – ISSN 0038-9692.

22. Созаева, Д.А. Совершенствование методологии оценки экономической эффективности государственных закупок лекарственных средств / Д.А. Созаева, А.И. Денисова, Г.А. Александров, К.В. Гончар // Финансовый журнал. – 2023. – № 4. Том 15. – С. 63-81. – ISSN 2075-1990.

23. Созаева, Д.А. Анализ факторов незакрытия торгов по госзакупкам лекарственных препаратов / Д.А. Созаева, А.И. Денисова, Г.А. Александров, К.В. Гончар // Проблемы прогнозирования. – 2024. – № 2. – С. 178-191. – ISSN 0868-6351.

24. Созаева, Д.А. Технологии искусственного интеллекта в стандартизации закупочной деятельности / Д.А. Созаева // Стандарты и качество. – 2024. – № 8 (1046). – С. 48-50. – ISSN 0038-9692.