

ОСОБЕННОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ИНСТРУМЕНТАЛЬ- НЫХ СРЕДСТВ АНАЛИЗА ИНФОРМАЦИИ ОБ УЧАСТНИКАХ ЗАКУПОК



РУДЧЕНКО
Александр Дмитриевич,

д. т. н., профессор, директор
научно-исследовательского центра Института
проблем безопасности НИУ ВШЭ



МАЛЕЕВ
Владимир Иванович,

приглашенный преподаватель Института
проблем безопасности НИУ ВШЭ, генеральный
директор НП «Национальное кредитное бюро»

В сравнительно короткий срок в нашей экономике сформировался очень емкий, в сотни миллиардов рублей, открытый для свободной конкуренции рынок государственных заказов. С текущего года правила поведения на этом рынке регулирует Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», пришедший на смену № 94-ФЗ от 2005 г. Однако при всей своей обстоятельности некоторые вопросы остались за его рамками. Среди них — вопрос об аффилированности участников закупок. Основная задача федерального закона о контрактной системе — обеспечить конкурентность и конкурентность в системе государственных и муниципальных закупок. Организаторы закупок должны обеспечивать прозрачность торгов, объективность и отсутствие дискриминации при выборе поставщиков. Участники рынка — предложить лучшие, чем у конкурентов, ценовые условия и решения за счет эффективности, производительности и инновационности. Таким образом, внедрение контрактной системы должно принести не только экономический эффект для государ-

ственного бюджета, но также стать мультипликатором производственного и технологического развития участников рынка. Но это произойдет только в том случае, если дело не остановится на формальной стороне вопроса — соблюдении бюрократических процедур закупок без соответствующей мотивации и ответственности организаторов и участников этого процесса. Необходимо заставить работать в системе государственных закупок основной рыночный механизм справедливого ценообразования — честную конкуренцию, а не просто формализовать процесс, чтобы полностью снять с себя какую-либо ответственность за конечный результат.

Анализ деятельности основных групп лиц — участников закупок, а также специалистов — представителей заказчика (см. рис. 1) позволил определить основные проблемные области, в которых наиболее часто происходят нарушения принципов добросовестной конкуренции, а также чистоты проведения закупочных процедур.

В первую очередь это конфликт интересов между представителями заказчика и представителями участника закупок. Причем речь может идти не только о конфликте интересов, определяемом ст. 31 и 34 Закона № 44-ФЗ на уровне первых лиц организации заказчика и организаций — участни-

Рисунок 1
Основные участники процесса закупок



ков закупки, но и об иных лицах, оказывающих влияние на заключение и исполнение контракта.

Кроме того, это наличие явной или скрытой аффилированности между организациями, а также физическими лицами, в том числе и индивидуальными предпринимателями, являющимися участниками закупок. В настоящее время российское законодательство в целях стимулирования механизма закупочной деятельности и развития конкуренции существенно ограничило возможности государственного заказчика оказывать влияние на состав участников закупок. Раскрывать информацию об аффилированных лицах требуется только при крупных сделках. Любой участник рынка, формально соответствующий требованиям закона, может претендовать на роль исполнителя по государственному заказу. Однако организатор никак не огражден от недобросовестных согласованных действий со стороны претендентов на заказ, прямо или косвенно аффилированных между собой.

Практика показывает, что проведение конкурсов и торгов с такими участниками, как правило, ведет к незначительным отклонениям от конкурентной цены товаров или услуг и, следовательно, необоснованному сужению альтернатив выбираемых решений и т.п. Известны случаи, когда одни и те же компании с удивительным постоянством совместно участвуют в торгах, идя «ноздря в ноздрю», чередуясь, вырываются в победители. Конкуренция это или все-таки картельный сговор? Или такие постоянные пары появляются на торгах уже на стадии маркетинга при подготовке сделки с санкции заинтересованных лиц организатора? Ответ на этот вопрос, как правило, остается за кадром, так как формально государственный заказчик выполнил все установленные регламентом процедуры.

Между тем несложно было выяснить, что, например, владельцы и руководители «конкурентов» в недалеком прошлом являлись партнерами по бизнесу и, значит, такой тандем может быть не совсем случаен. Вроде юридически и не аффилированы даже, но факт возможной «дружбы» против заказчика в общем-то налицо. Как реагировать в таких случаях заказчику? На этот вопрос отвечают по-разному — порой с прямо противоположных позиций. Формально не запрещено? Не можем вмешиваться, так как нарушим закон. И это может быть верно, ведь бывшие партнеры по бизнесу могли стать конкурентами. Но тогда почему цена не слишком различается? Другая позиция: есть признаки согласованных действий, нет сделки. А как может быть иначе, если нарушается основной принцип (ст. 8) — конкурентности закупки?

Признаки явных или скрытых связей между участниками закупок, на наш взгляд, являются поводом по крайней мере серьезного анализа полно-

го состава участников закупки — можно допустить, что на торги вышли действительно конкурирующие структуры, прежде связанные между собой. Однако если среди претендентов преобладают такие участники, а то и вовсе кроме них нет других претендентов, торги следует однозначно отменять и проводить новое исследование компетенций на рынке, чтобы привлечь действительные альтернативы.

Особую роль в деле обеспечения добросовестной конкуренции при организации и проведении закупочных процедур играют сведения о деловой репутации компаний — участников тендеров, о структуре их собственности и управления. Здесь в поле зрения находятся налоговые проблемы компаний, наличие признаков однодневности, предыстория работы на рынке (банкротства, смены владельцев, частые диверсификации бизнеса и т.п.). Учитывая, что в новой редакции закона № 44-ФЗ из перечня обязательных требований исключено отсутствие в реестре недобросовестных поставщиков информации об участнике закупки — юридическом лице, в том числе о его учредителях, членах коллегиального исполнительного органа или исполняющем функции единоличного исполнительного органа лице, получение такого рода сведений, а также использование их при принятии решения в процессе проведения закупок полностью находится в сфере ответственности заказчика.

Таким образом, можно выделить следующие основные группы задач, которые организациям-заказчикам необходимо решать каждый раз при проведении закупочных процедур с тем, чтобы, с одной стороны, организовать проверку бизнеса организаций-контрагентов и тем самым снизить риски и защитить себя от мошеннических действий, а с другой стороны, обеспечить прозрачность механизма закупок и выполнение принципов добросовестной конкуренции:

- предотвращение конфликта интересов;
- раскрытие информации о конечных бенефициарах (выгодоприобретателях);
- раскрытие информации о связанных лицах (группе лиц);
- раскрытие информации о зависимых лицах;
- проверка физических и юридических лиц на аффилированность;
- раскрытие признаков скрытой аффилированности;
- анализ корпоративной структуры.

Анализ специфики указанных задач позволяет выделить следующие основные источники информации для их решения (см. рис. 2.). В первую очередь это официальные источники, такие как база данных ЦОД федеральной налоговой службы РФ

в части юридических и физических лиц, а также данные статрегистра Росстата.

Указанная информация доступна на коммерческих условиях, обладает достаточно высокой достоверностью и, как правило, актуальна. Однако в силу особенностей рассматриваемых информационных ресурсов может содержать неточности и ошибки. Например, данные из местных налоговых не всегда поступают в ЦОД ФНС. Значительная часть информации для решения указанных групп задач может быть получена из открытых данных, таких как средства массовой информации, списки аффилированных лиц ОАО, а также интернет-источники. Условия доступа к ним в основном свободные. Однако достоверность информации может оказаться чрезвычайно низкой. Более того, в ряде источников может быть размещена информация, полученная незаконным путем. Наиболее достоверными, безусловно, являются конфиденциальные источники информации, объединяющие корпоративные базы данных, выписки из реестров акционеров, информацию из досье клиентов, а также данные, полученные от контрагентов. Доступ к такого рода источникам, как правило, сильно ограничен и возможен исключительно при наличии прав доступа, определяемых владельцем информации. Наконец, нельзя исключать использование в работе частных источников информации, предоставляемых на коммерческих условиях. Достоверность указанных данных может быть чрезвычайно высокой, однако открытое использование их может оказаться

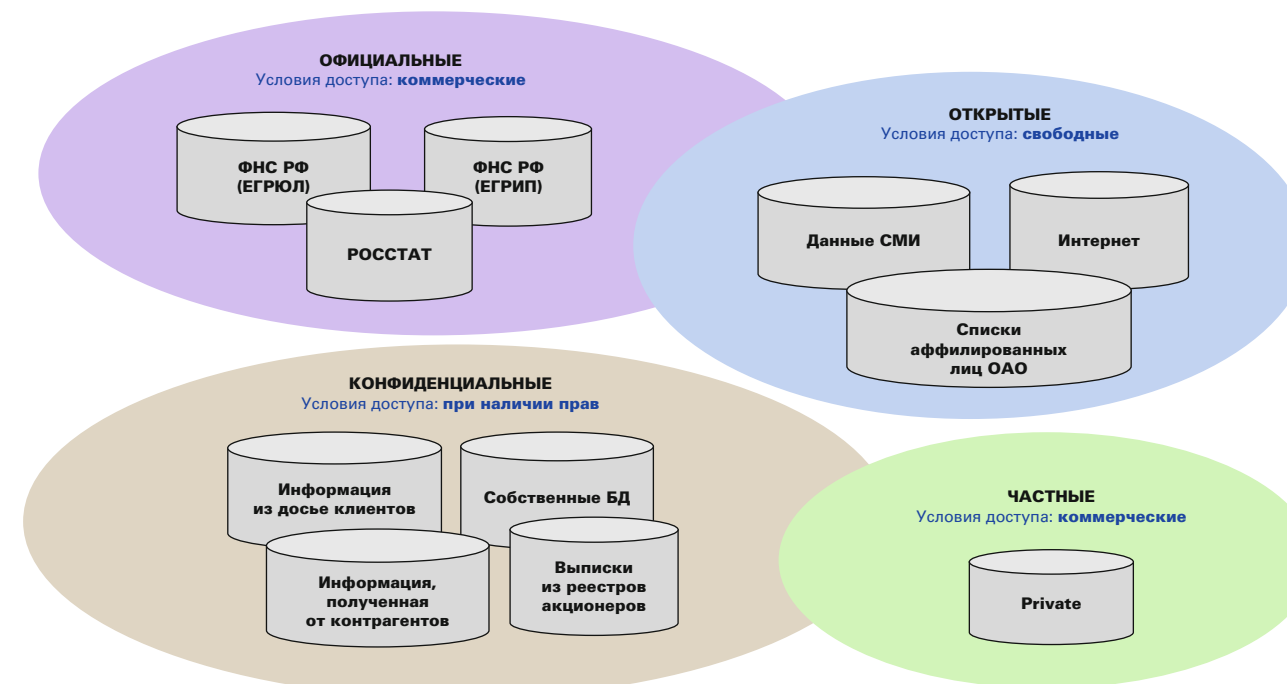
невозможным или затруднительным по условиям соглашения о предоставлении.

На практике работой с рассмотренными выше источниками информации для решения основных групп задач при проведении закупочных процедур занимаются различные категории специалистов — аналитиков. В зависимости от структуры и особенностей деятельности организации это могут быть представители служб экономической безопасности и деловой разведки, юридической и контрактной служб, тендерных комитетов и аналитических подразделений, а также служб внутреннего аудита и комплаенс-контроля. Направления деятельности этих подразделений существенно различаются, как могут различаться частота и интенсивность решения аналитических задач. Но сам класс задач с учетом технологий и стиля их решения различными категориями аналитиков остается неизменным.

Исследования деятельности различных категорий аналитиков по решению задач анализа контрагентов, проведенные в Институте проблем безопасности НИУ ВШЭ, показали, что основные проблемы, возникающие при их решении, обусловлены двумя группами факторов, связанных со спецификой деятельности соответствующего аналитического подразделения, а также со способностями аналитика.

Специфика деятельности порождает такие проблемы, как высокая периодичность решения задач, сложность преобразования полученных результатов для представления руководству и лицам, при-

Рисунок 2
Основные источники информации



нимающим решение, обеспечение достоверности полученных результатов, большие затраты времени на получение данных из соответствующих информационных источников, а также материальные затраты на получение доступа к информации.

Часть проблем напрямую зависит от способностей аналитика. Это проблемы, связанные с большой размерностью задач, их многопараметричностью, а также с неструктурированностью данных. Каждый, кто хоть раз анализировал компанию по информации из выписок ЕГРЮЛ и данным из статрегистра Росстата, поймет, о чем идет речь. Часть проблем лежат на стыке влияния факторов специфики деятельности и способностей аналитика. Это проблемы решения многокритериальных задач анализа компаний, когда решение принимается на основе нескольких критериев оценки деятельности компании на рынке, а также проблем, связанных с уровнем подготовки аналитика для работы в конкретном подразделении конкретной компании.

Указанные проблемы делают практически невозможным решение всего комплекса задач по анализу контрагентов при организации и проведении закупок без использования средств автоматизации и информационного обеспечения деятельности аналитиков. На практике более 85% участников рынка используют в своей деятельности различные информационно-поисковые систе-

мы для сбора и анализа информации о компаниях. Большинство из таких систем работают на уровне сбора и обработки данных (см. рис. 3), накапливая в своих архивах данные из рассмотренных выше источников и предоставляя их для анализа. При этом существующая специфика предоставления такой информации, например из ЦОД ФНС РФ или из Росстата, делает достаточно трудоемким даже процесс запроса на актуализацию информации из источника в реальном времени.

Для крупных компаний, проводящих в день по несколько закупочных процедур с участием в каждой из них по 10–15 претендентов, работа аналитика с использованием такого рода систем продолжает оставаться тяжелой и напряженной.

Значительный прогресс достигается при работе аналитика с системами на уровне языка запросов специализированных баз данных. Такие интегрированные информационно-поисковые системы обеспечивают удобный интерфейс пользователя, комплексно обрабатывая данные из различных источников, а также автоматически актуализируя данные в архивах. Совершенствуя язык запросов, аналитик получает возможность существенно сократить время на сбор и обработку необходимых для работы данных. Однако, как показывает практика, и этих функций оказывается недостаточно для эффективного решения задач раскрытия цепочки бенефициаров, выявления признаков

скрытой аффилированности или же, например, проверки 10–15 компаний — участников тендера на аффилированность. Объем информации, который при этом приходится анализировать аналитику, может привести к невозможности решения поставленных задач или к получению недостоверной информации ввиду того, что часть связей компании или физических лиц будет упущена, а также не принят во внимание ряд признаков скрытой аффилированности.

Эффективное решение указанных проблем достигается при использовании инструментальных средств, работающих на уровне знаний о компаниях, в том числе о связях всех компаний на рынке. Появление систем такого класса привело к существенному прорыву в области обеспечения экономической безопасности компаний. С их помощью аналитик получает возможность получать графическое представление информации о связях компании или группы компаний, выбранных для анализа, и исследовать их с различной глубиной поиска. При необходимости по анализируемым компаниям может быть представлена дополнительная справочная информация об их финансовом состоянии, кадровом потенциале, налоговых проблемах, разбирательствах в судах и т.п.

Такая графическая визуализация решаемых задач анализа компаний обеспечивает не толь-

ко удобство восприятия полученных решений, но и способствует оперативному определению дальнейшей стратегии уточнения решения аналитиком в части доопределения информации или просмотра дополнительных сведений о компании.

Среди зарубежных разработок систем такого класса наиболее известным является продукт компании IBM, широко используемый как в нашей стране, так и за рубежом для решения широкого класса аналитических задач. Однако его чрезвычайно высокая стоимость, а также необходимость наличия в компании хорошо подготовленных специалистов для работы с этим продуктом делают его в большей степени инструментом консалтинга, чем средством оперативной аналитики.

Примером отечественных систем, работающих на уровне знаний, может служить система графического анализа информации о компаниях, являющаяся инновационной разработкой «Национального кредитного бюро». Сравнительно невысокая стоимость использования, удобный графический интерфейс, обновление и актуализация данных в реальном времени, а также широкие сервисные возможности сделали эту систему эффективным средством практической аналитики для многих отечественных и международных компаний, работающих на российском рынке. На прошедшей 19 сентября 2014 г. в Торгово-промышленной

Рисунок 3
Уровни обработки информации в инструментальных средствах

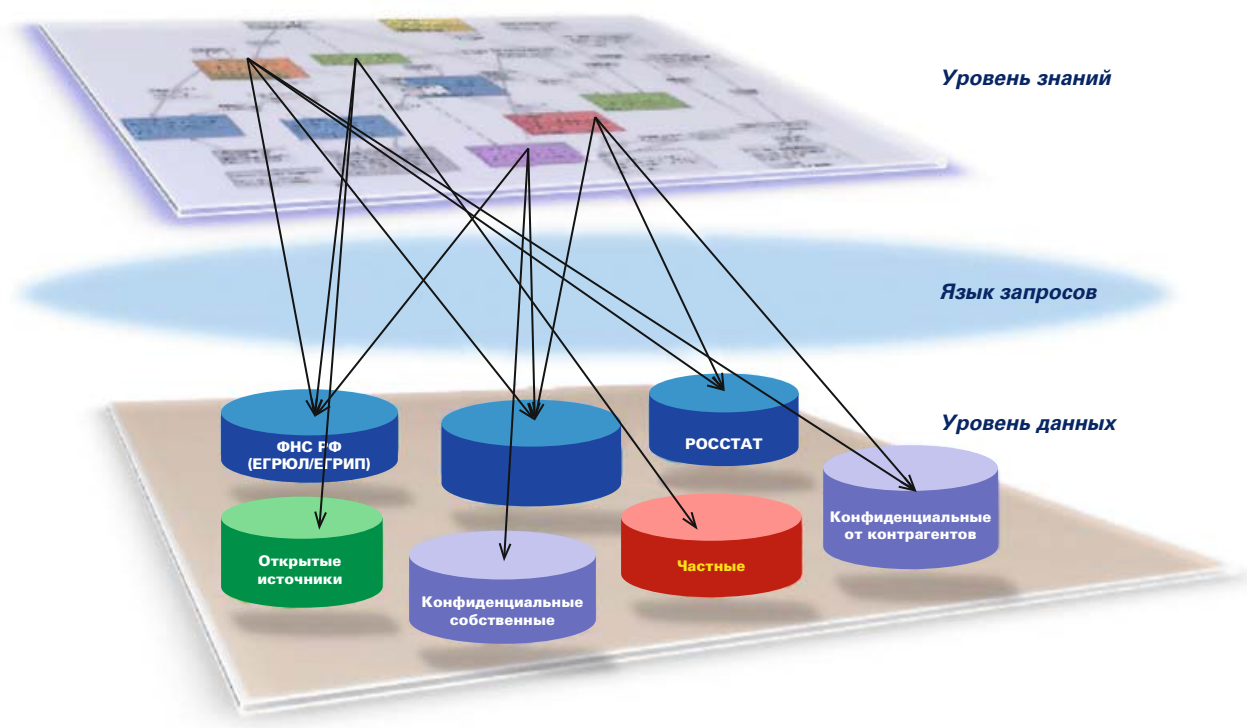


Рисунок 4
Раскрытие информации об аффилированных лицах компании

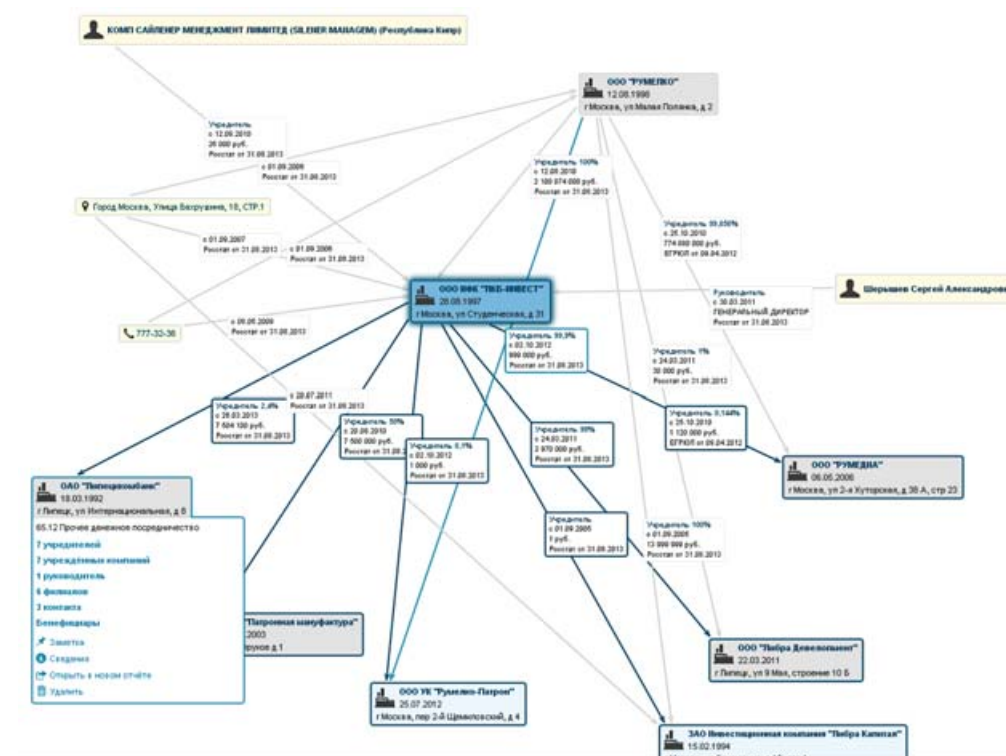
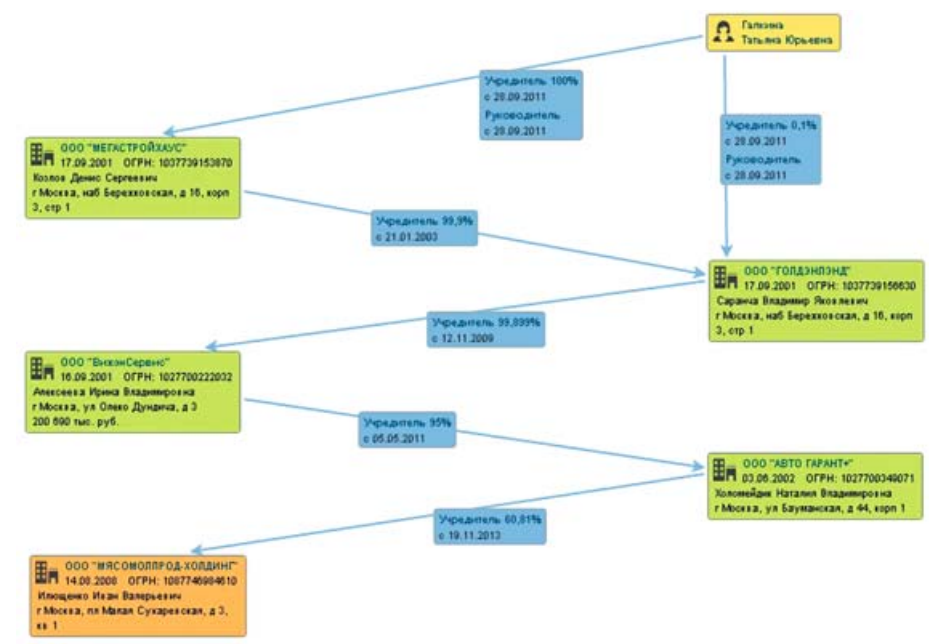


Рисунок 5
Раскрытие информации о конечных бенефициарах



палате РФ конференции «Анализ аффилированности участников закупок: комплаенс-контроль», организованной Комитетом по закупкам ТПП РФ, Национальной ассоциацией институтов закупок (НАИЗ), электронной торговой площадкой «Фабрикант.ру» была представлена инновационная разработка «Система графического анализа аффилированных лиц и конечных бенефициаров

компаний», которая позволяет решить многие из перечисленных вопросов. Ниже приведены примеры решения основных задач анализа участников закупок с использованием системы графического анализа. Такие возможности инструментальных средств графического анализа делают их чрезвычайно удобными для оперативной работы на электрон-

Рисунок 6
Раскрытие информации о скрытой аффилированности (по адресу)

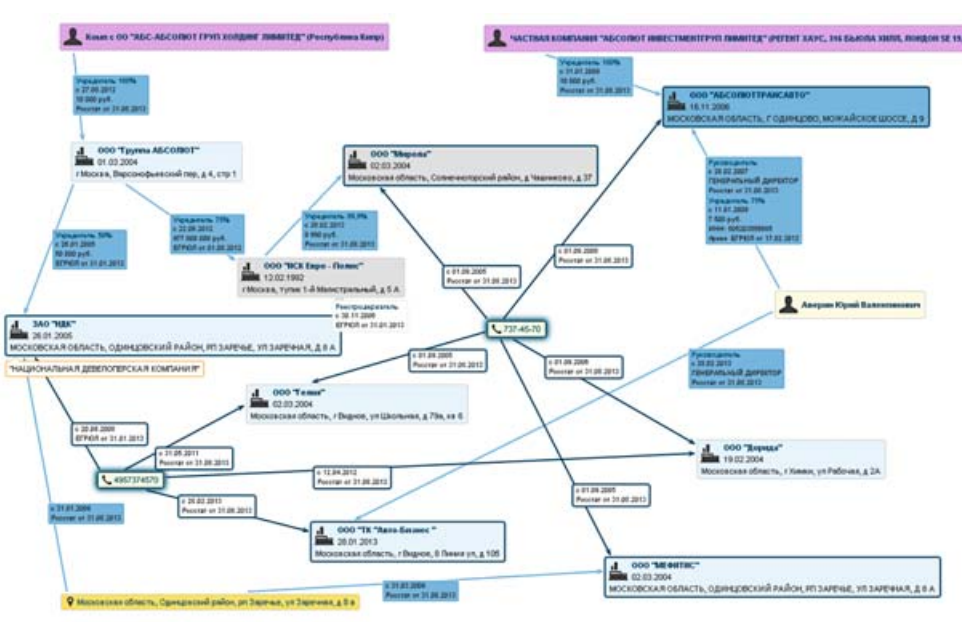
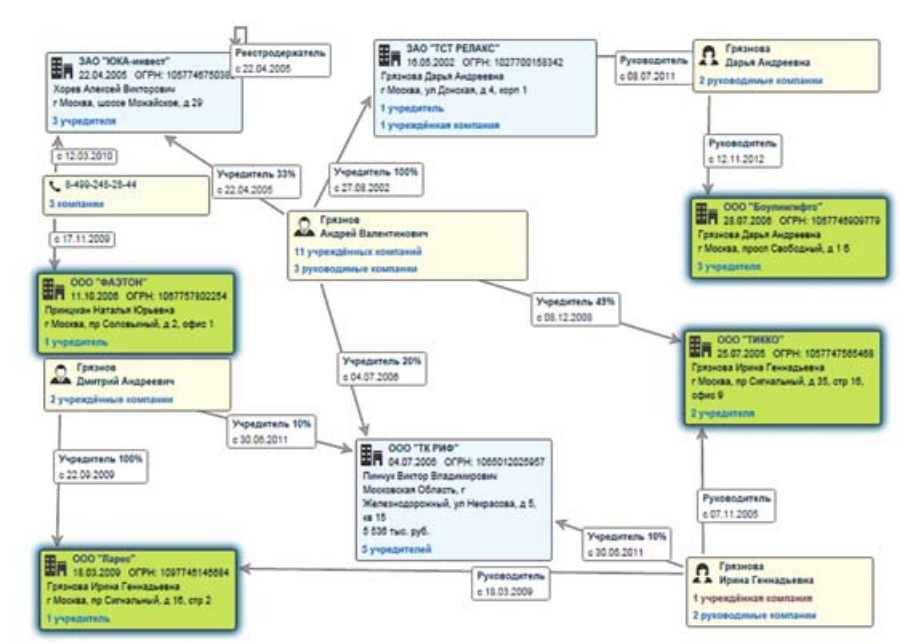


Рисунок 7
Проверка участников торгов на аффилированность



ных торговых площадках для анализа участников торгов. На рис. 8 представлен пример проектного использования системы НКБ на торговой площадке «Фабрикант». Безусловно, ошибочно будет считать, что использование самых совершенных инструментальных средств аналитической деятельности решит все проблемы с обеспечением добросовестности

конкуренцией и чистой проведением закупочных процедур. Решающее слово в этом процессе остается за руководителями организаций заказчиков и организаторами торгов. Именно в их компетенции остаются конструктивное использование полученной аналитикой информации и реализация эффективных процедур ее применения в соответствии с действующим законодательством. ■

Рисунок 8
Пример проектного использования системы НКБ на торговой площадке «Фабрикант»

