

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ

УДК 338.24

ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК КАК ФАКТОР ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ И ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Алексеев Сергей Львович

кандидат педагогических наук, доцент, проректор по научно-исследовательской работе,
ФГБОУ ДПО «Татарский институт переподготовки кадров агробизнеса»,
Республика Татарстан, Казань

Сергеева Юлия Сергеевна

кандидат педагогических наук, доцент,
ФГБОУ ДПО «Татарский институт переподготовки кадров агробизнеса»,
Республика Татарстан, Казань

Якушкин Николай Михайлович

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник,
Республика Татарстан, Казань

Гордеев Сергей Геннадьевич

аспирант по кафедре экономики, бухгалтерского учёта и социально-гуманитарных наук,
ФГБОУ ДПО «Татарский институт переподготовки кадров агробизнеса»,
Республика Татарстан, Казань

Даренков Александр Александрович

аспирант по кафедре экономики, бухгалтерского учёта и социально-гуманитарных наук,
ФГБОУ ДПО «Татарский институт переподготовки кадров агробизнеса»,
Республика Татарстан, Казань

LIBERALIZATION OF PUBLIC PROCUREMENT AS A FACTOR OF ENSURING NATIONAL AND ECONOMIC SECURITY

Alekseev Sergey Lvovich

candidate of pedagogical sciences, associate professor, vice-rector for research,
Tatar Institute of Retraining of Agribusiness Personnel,
Republic of Tatarstan, Kazan

Sergeeva Yulia Sergeevna

candidate of pedagogical sciences, associate professor,
Tatar Institute of Retraining of Agribusiness Personnel,
Republic of Tatarstan, Kazan

Yakushkin Nikolay Mikhailovich

doctor of economics, professor, chief researcher,
Republic of Tatarstan, Kazan

Gordeev Sergey Gennadievich

postgraduate student at the department of economics,
accounting and social sciences and humanities,
Tatar Institute of Retraining of Agribusiness Personnel,
Republic of Tatarstan, Kazan

Darenkov Alexander Alexandrovich

postgraduate student at the department of economics,
accounting and social sciences and humanities,
Tatar Institute of Retraining of Agribusiness Personnel,
Republic of Tatarstan, Kazan

АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрены особенности управления рисками государственных закупок угроз национальной и экономической безопасности в условиях вынужденных глобальных современных вызовов. Проведен анализ специфики сравнительной важности рисков по различным критериям качества государственных закупок в стабильной экономической обстановке и в условиях чрезвычайных ситуаций и специальной военной операции. Обосновано, что при необходимости срочных госзакупок в интересах национальной и экономической безопасности критерий развития конкурентной среды через стимулирования конкурентных закупочных процедур должен уступить место целенаправленности, оперативности, минимизации риска срыва поставок или недоброкачественных поставок. Для чего предложена дальнейшая либерализация практики закупок у единственного поставщика с одновременным усилением контрольных механизмов, что обеспечит выполнение государственных задач особой важности.

ABSTRACT

The article discusses the features of risk management of public procurement threats to national and economic security in the context of forced global modern challenges. The analysis of the specifics of the comparative importance of risks according to various criteria for the quality of public procurement in a stable economic environment and in emergency situations and special military operations is carried out. It is proved that if urgent public procurement is necessary in the interests of national and economic security, the criterion of developing a competitive environment through stimulating competitive procurement procedures should give way to purposefulness, efficiency, minimizing the risk of supply disruption or substandard supplies. For this purpose, further liberalization of procurement practices from a single supplier with simultaneous strengthening of control mechanisms is proposed, which will ensure the fulfillment of state tasks of particular importance.

Ключевые слова. Национальная безопасность, экономическая безопасность, госзакупки, единственный поставщик, конкурентная среда, коррупция, чрезвычайные ситуации.

Keywords. National security, economic security, public procurement, sole supplier, competitive environment, corruption, emergencies.

В настоящее время осуществление государственных закупок в вынужденных условиях глобальных современных вызовов, диктуют особенности управления рисками, что несомненно сказывается на угрозы национальной и экономической безопасности государства, в том числе и коррупционного характера [1].

Авторы методических рекомендаций Объединенного народного фронта ([2], цит. по [3]), основываясь на материалах Управления Федеральной антимонопольной службы по Калининградской области и других источников выделяют, по критерию «характера наносимого ущерба» шесть основных групп рисков:

«ущерб финансового характера (например, завышение начальной максимальной цены контракта);

ущерб количественного характера (например, сокращение количества единиц закупаемой продукции);

ущерб качественного характера (закупка продукции неудовлетворительного качества);

ущерб политического характера (снижение уровня инвестиционной привлекательности региона либо страны в целом);

ущерб временного характера (срыв сроков проведения конкурсов и поставок продукции);

ущерб репарационного характера (снижение уровня доверия к самой системе государственных закупок)».

Они приводят порядка 30 типовых вариантов коррупционных схем, в подавляющем большинстве из которых они реализуются с помощью заблаговременного сговора между заказчиком и выбранным исполнителем работы, который позволяет в той или иной форме реализовать неочевидные предпочтения, обеспечивающие победу на конкурсе заранее выбранного исполнителя. Сговор заказчика и исполнителя фигурирует как основная причина рисков госзакупок в выводах, полученных моделью машинного обучения нейросети для выявления коррупционных контрактов при госзакупках [4], обученной на данных о госконтрактах Мексики за 2013-2020 годы (более 1,5 млн контрактов, из которых 33 тыс. коррупционных по решению суда), точность полученной модели составила 91%.

В аналитической работе ГУ ВШЭ [5] вопрос рисков госзакупок рассматривается более широко, выделяются различные ситуации по сочетанию четырех основных критериев: стоимостной эффективности закупки – соответствия цен рыночным; конкурентности закупки – возможности доступа к закупочным процедурам всех заинтересованных сторон и отсутствия предпочтений одной из них; качества и обоснованности закупки – соответствия приобретаемых благ потребностям, как в аспекте соответствия технического задания потребностям (обоснованность), так и в аспекте соответствия поставляемых благ техническому заданию (качество); потенциальная коррупционность закупки – возможность извлечь личную выгоду при выполнении закупки.

Авторы ГУ ВШЭ показывают, что в России наиболее часто встречаются 8 вариантов сочетания данных четырех критериев. Основными факторами, определяющими такую ситуацию, являются следующие: сделанный в законодательстве о госзакупках акцент на конкуренции и стоимостной эффективности; недостаточный фактический уровень развития конкурентности на многих рынках.

Далее авторами ВШЭ рассматриваются приемы, позволяющие заказчику манипулировать процедурой закупок. Такие приемы они называют «недолжными», поскольку цель манипуляции – не всегда коррупционная выгода заказчика, а в некоторых случаях – достижение необходимого уровня по другим критериям (чаще всего – по критерию необходимого качества поставляемых благ), которое ввиду несовершенства закупочных процедур (прежде всего, недостаточности механизмов недопущения победы в конкурсных процедурах недобросовестных поставщиков, что может повлечь за собой поставку благ, не обеспечивающих нужного уровня качества и вероятность дальнейших административных и уголовных последствий для закупающей стороны, вынуждающая скрывать факт недоброкачества благ) невозможно без специальной манипуляции ими. Авторы ВШЭ выделяют 100 основных недолжных приемов, среди которых отдельное подмножество занимают приемы, нацеленные на коррупционные цели

(аналогично рассмотренным в методических рекомендациях ОНФ). Кроме того, они подробно рассматривают ситуации, когда заказчики вынуждены использовать манипулятивные приемы не в коррупционных целях, а для соблюдения иных критериев госзакупок, прежде всего – для гарантированной поставки проверенным поставщиком благ надлежащего уровня качества. Это достигается, как правило, заблаговременным тайным согласованием с желаемым поставщиком таких условий проведения конкурса, включая техническое задание, неценовые критерии выбора (кадровое обеспечение, опыт поставки аналогичных благ и т.д.), которые гарантируют его победу.

Проблема, однако, заключается в том, что формальная незаконность таких манипулятивных процедур, необходимость выстраивания долгосрочных неформальных связей с пулом «доверенных поставщиков» и выработка лояльного отношения к техникам манипулирования результатами торгов облегчают переход к применению аналогичных практик в коррупционных целях, при этом полное формальное сохранение конкурентной процедуры выводит данные закупки из-под особого внимания контролирующих органов.

В ситуации со срочным проведением закупочных процедур в связи с угрозой национальной и экономической безопасности или иным национальным интересам (например, пандемии новой коронавирусной инфекции или специальной военной операции на Украине) баланс удельных весов значимости вышеуказанных критериев госзакупок неизбежно изменяется, поскольку на первый план выходит необходимость гарантированной поставки необходимых благ. Следует отметить, что выделенный экспертами ГУ ВШЭ критерий конкурентности госзакупок является, сам по себе, нацеленным не на достижение целей текущей госзакупки, а на стратегические экономические цели, такие, как развитие конкурентной среды. В самом деле, для случая однократной госзакупки при условии эквивалентности цен и уровней качества не имеет никакого значения, была ли это закупка у единственного исполнителя или конкурсная процедура, насколько широк был состав участников конкурса, использовались ли заказчиком манипулятивные приемы определения нужного заказчику победителя конкурса. Однако все перечисленное влияет на состояние конкурентной среды, и, следовательно, на пространство выбора в ситуации следующих госзакупок: в условиях более развитой конкуренции естественно ожидать снижения цен, повышения качества благ, активизации инновационного развития. В обычных условиях экономической деятельности идея в ходе разработки закупочных процедур балансировать между текущими целями удовлетворения потребностей и целью стимулирования конкурентной среды может быть оправдана, однако в условиях срочных закупок явный приоритет

должно получить удовлетворение потребностей конкретного госзаказчика. Законодатель, понимая это, еще в начале коронавирусной пандемии пошел на некоторое смягчение норм по защите конкуренции: согласно новой редакции п. 4 ч. 1 ст. 93 ФЗ № 44 [6], «осуществление закупки товара, работы или услуги на сумму, не превышающую шестисот тысяч рублей, либо закупки товара на сумму, предусмотренную частью 12 настоящей статьи, если такая закупка осуществляется в электронной форме. При этом годовой объем закупок, которые заказчик вправе осуществить на основании настоящего пункта, не должен превышать два миллиона рублей или не должен превышать десять процентов совокупного годового объема закупок заказчика и не должен составлять более чем пятьдесят миллионов рублей». В предыдущей редакции ограничения составляли, соответственно, 300 000 руб. на единичную закупку у единственного поставщика и 5% годового объема закупок. Необходимость обеспечения потребностей СВО привела к новому смягчению ограничений на закупку у единственного поставщика: снятию суммарного годового ограничения в 50 млн. руб. в случае закупок для «осуществления федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики в области обороны, подведомственными ему государственными учреждениями и государственными унитарными предприятиями, иными федеральными органами исполнительной власти, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации, подведомственными им государственными учреждениями и государственными унитарными предприятиями закупок товаров, работ, услуг в целях проведения специальной военной операции, а также в целях выполнения специальных задач по обеспечению обороны и безопасности государства, в том числе противодействия терроризму».

Использование такого режима уже вошло в практику. Так, в целях обеспечения национальной, экономической и продовольственной безопасности ряда субъектов Российской Федерации, когда на регулярной основе для сельскохозяйственных формирований закупаются большие партии нефтепродуктов, минеральных удобрений и других ресурсов [7].

Таким образом, либерализация закупочной политики в экстремальных ситуациях позволяет вполне легально пользоваться закупкой у единственного поставщика, не прибегая к помощи манипулятивных процедур для обеспечения победы на конкурсе заранее выбранной компании. С другой стороны, открытость факта выбора единственного поставщика заведомо маркирует данную закупку как неконкурентную, вынуждая искать иные способы контроля ее обоснованности, качества, стоимостной эффективности. Такие методы контроля можно разделить на *ex ante* и *ex post*. Контроль *ex ante* (до выбора поставщика)

должен снизить вероятность выбора заведомо неблагонадежного поставщика, склонного к оппортунизму или не имеющего необходимых компетенций и ресурсов для поставки блага. Для данной цели необходимо развитие стандартов деловой репутации и расширение практик предквалификации поставщиков, в т.ч. с учетом опыта ряда госкомпаний, таких, как Газпром или Росатом, в которых подобные механизмы давно применяются [8-10].

Методы контроля *ex post* необходимы, прежде всего, в случае поставок экспериментальных или доверительных благ по классификации Дарби-Карни (см. об этом [11]). Как известно, закупаемые блага по данной классификации разделяются на три основных категории. Инспекционные блага – это блага, качество которых может быть проверено до осуществления закупки, например, с помощью отбора образцов в каждой закупаемой партии. Их закупка наиболее проста, поскольку контроль может быть проведен *ex ante*, и в случае несоответствия требуемому уровню качества следует отказ от приобретения. Экспериментальные блага – блага, чье соответствие требуемому уровню качества может быть определено только в ходе эксплуатации блага. Сюда может быть отнесены большинство работ, услуг, а также некоторые технически сложные товары, особенно имеющие инновационный характер. Доверительные блага – самая сложная в контроле категория благ, обладающая наивысшей степенью информационной асимметрии между поставщиком и заказчиком: это блага, чье качество не может быть в полной степени оценено заказчиком даже после потребления блага. Доверительные блага в большей степени характерны для частного, не публичного потребления, поскольку физические лица не могут обладать необходимыми компетенциями для оценки ряда оказываемых им услуг, проводимых работ и т.д. (например, в случае частично успешного лечения пациент не может знать, сделал ли врач все возможное, была ли врачебная стратегия оптимальной, соответствовали понесенные пациентом расходы объективным потребностям и т.д., и т.п.). В области публичных закупок, как правило, заказчик должен обладать компетенциями для контроля качества поставляемых благ хотя бы *ex post*, однако возможны исключения, связанные с внезапно возникающей потребностью в осуществлении государственным заказчиком несвойственных ему функций (например, закупки различными государственными структурами товаров, работ, услуг, предназначенных для борьбы с пандемией). В свою очередь, у всех трех категорий ТРУ существуют два подварианта, связанные с наличием или отсутствием на рынке внешней (экспертной) информации об их качестве. Наличие экспертной информации о качестве инспекционного блага (например, в форме сертификата соответствия в добровольной системе сертификации) позволяет исключить

необходимость собственного контроля заказчиком. В случае экспериментальных и, особенно, доверительных благ привлечение внешних экспертов позволяет существенно повысить эффективность оценки качества закупаемых товаров, работ, услуг.

Следовательно, к применяемым методам контроля *ex post* следует отнести, прежде всего, публичность проводимых закупок и обеспечение максимально возможной экспертизы, включая анализ и обобщение конечных потребителей закупаемых благ, разбиение покупки на партии с поэтапной оплатой в зависимости от качества, выявленного в ходе эксплуатации каждой предыдущей партии товаров, этапа оказания услуг, проведения работ (что позволяет использовать механизм единственного поставщика, вписываясь в ценовую рамку единичной закупки до 600 т.р. в условиях отмены для определенных категорий госзакупок годичной квоты в 50 млн.руб.). В свою очередь, информация, получаемая от *ex post* контроля закупок, должна накапливаться в государственном реестре деловой репутации, заменяющем излишне узко применяемый реестр недобросовестных поставщиков, для последующего *ex ante* контроля при следующих закупках. Применение контрактов жизненного цикла позволит поднять ценовой лимит закупки у единственного поставщика, обеспечивая качество приобретаемых сложных, комплексных благ, имеющих характер экспериментальных или доверительных, при этом параллельно исключая и коррупционные проявления в данной сфере [1, стр. 32].

Следует учесть, что желательно разработать и оперативно внедрить особые методы анализа и контроля закупок, проводимых в условиях чрезвычайных ситуаций, поскольку в ходе таких ситуаций может существовать существенная ценовая нестабильность рынков, а требуемая оперативность поставки благ обуславливать необходимость ценовой премии, поэтому сравнение в ходе контрольно-ревизионных мероприятий цен на экстренные закупки с плановыми может быть некорректным. Для этой цели желательно использование особых кодов, маркирующих экстренные закупки, для их последующего углубленного сравнения только внутри данной категории, с учетом оперативно меняющегося состояния рынков.

Облегчить данную задачу может применение современных информационно-цифровых технологий и математических методов обработки больших данных, позволяющих выявить ценовые аномалии в закупках с помощью методов машинного обучения, распознавания образов и т.д. Однако применение данных методов не всегда может привести к юридически значимым выводам, поэтому необходимо вначале накопление первоначального опыта их использования как предварительной базы для последующих проверок, далее выявление эффективности методов, их стандартизация и в последующем использование

для осуществления выводов хотя бы управленческого и административного характера.

Таким образом, на основе вышеизложенного целесообразно сделать следующий вывод: если в нормальных экономико-социальных условиях развития экономики регулирование госзакупок нацелено на баланс между интересами конкретного заказчика (приобретение обоснованных, качественных благ по разумной цене) и интересами развития экономики в целом (поддержание конкурентной среды за счет стимулирования конкурсных процедур госзакупок, поощрения включения в них малого и среднего бизнеса и т.д.), то в условиях вызовов национальной безопасности баланс требований и рисков должен однозначно смещаться в сторону максимально быстрого и полного удовлетворения потребностей заказчика, даже ценой риска ухудшения конкурентной среды в целях обеспечения национальной и экономической безопасности государства. В связи с этим, на наш взгляд, необходима дальнейшая либерализация практики закупки у единственного поставщика с одновременным развитием институтов контроля с целью минимизации ее вынужденных рисков в условиях современных глобальных вызовов.

Список использованных источников

Алексеев, С.Л. Основные направления и тенденции антикоррупционного контроля субъектов Российской Федерации / С. Л. Алексеев. – Казань: ФГБОУ ДПО «ТИПКА», 2020. – 212 с.

Пособие для выявления сомнительных закупок. ОНФ [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://onf.ru/sites/default/files/projects_docs/ostap_book_2.pdf

Гарина Ю. Е. Совершенствование стандартов деловой репутации для повышения эффективности государственных закупок. – Дисс. канд. экон. наук. - Санкт-Петербург, 2020.

Aldana A., Falcon-Cortes A., Larralde H. A machine learning model to identify corruption in Mexico's public procurement contracts [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://arxiv.org/abs/2211.01478>

Конов А., Бегтин И., Горбачева Н. Система государственных закупок в России: конкуренция против качества? - М.: ЦПУР; Антикоррупционный центр НИУ ВШЭ, 2019. — 64 с.

Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" от 05.04.2013 № 44-ФЗ// СЗ РФ. – 2013, № 14, ст. 1652.

Якушкин, Н. М. Развитие агропромышленного комплекса: тенденции, проблемы, решения / Н. М. Якушкин. – Казань: ООО «ИПК «Бриг», 2018. – 516 с.

Гарина Ю.Е., Ломакин М.И., Докукин А.В., Мошков В.Б., Олтян И.Ю., Совершенствование нестоимостных критериев государственных закупок в интересах технического обеспечения МЧС России // Технологии гражданской безопасности. 2022. Т. 19. № 1 (71). С. 24-27.

Гарин А.В., Ломакин М.И., Докукин А.В., Ниязова Ю.М., Злыднев М.И. Перспективы использования репутационных стандартов для осуществления закупок в условиях чрезвычайной ситуации // Стандарты и качество. 2021. № 10. С. 63-67.

Гарин А.В., Ломакин М.И., Докукин А.В., Ниязова Ю.М., Злыднев М.И. Репутационные стандарты для квалификации поставщиков в условиях чрезвычайной ситуации // Стандарты и качество. 2021. № 12. С. 40-43.

Гарина Ю.Е., Злыднев М.И. Проблемы снижения информационной асимметрии в процессе государственных закупок // Информационно-экономические аспекты стандартизации и технического регулирования. 2017. № 6 (40).