

33-я СЕССИЯ

Доклад
CG33(2017)13prov
2 октября 2017 г.

Сделать государственные закупки транспарентными на местном и региональном уровнях

Комитет по вопросам управления

Докладчик¹: Амели ТАРШИС ИНГРЕ, Швеция (М, ГНЛД)

Проект резолюции (для голосования).....	2
Проект рекомендации (для голосования).....	4
Пояснительный доклад ²	

Резюме

Поскольку государственные закупки связаны со значительной частью публичных расходов и они во все большей степени, с переводом публичных ресурсов частному сектору или некоммерческим организациям, являются особо уязвимыми в отношении различных типов коррупции. В данном докладе рассматриваются систематические проблемы регулирования закупок на местном и региональном уровне, которые создают риск коррупции, например, в силу слабой экспертизы контрактов, такого явления, как "вращающаяся дверь" (переход из государственного в частный сектор) или же отсутствие транспарентности. В докладе также предлагаются практические шаги, которые местные и региональные органы власти могут предпринять для того, чтобы снизить опасность подвергнуться такой коррупции.

В своей резолюции Конгресс призывает местные и региональные власти оценивать различные риски коррупции, связанные с закупками, и устанавливать механизмы внутреннего контроля и оценки. Конгресс призывает эти власти усилить транспарентность при публикации данных и подробностей закупок на всех этапах данного процесса для того, чтобы поощрять публичный контроль и вовлекать гражданское общество.

В своей рекомендации Конгресс также просит Комитет министров призвать правительства и парламенты государств-членов устанавливать национальные стандарты государственных закупок и внедрять системы электронных закупок для минимизации уровня человеческого усмотрения.

1 М: Палата местных властей/ Р: Палата регионов
ЕНП/КСЕ: Группа Европейской народной партии в Конгрессе
СОЦ: Группа социалистов
ГНЛД: Группа независимых и либеральных демократов
ЕКР: Группа европейских консерваторов и реформистов
НП: Делегаты, не принадлежащие ни к одной из политических групп в Конгрессе

2 Пояснительный доклад доступен только на английском и французском языках.

ПРОЕКТ РЕЗОЛЮЦИИ³

1. Коррупция, в своих многих формах, создает серьезную угрозу управлению и демократии в Европе и подрывает доверие граждан к демократическим институтам. Распространение коррупции в равной степени затрагивает граждан, правительства и бизнес, повышая уровень непредсказуемости и препятствуя новым инвестициям. Сознвая это, на своей 31-й пленарной сессии Конгресс местных и региональных властей принял "дорожную карту" действий по предупреждению коррупции и продвижению общественной этики на местном и региональном уровнях. Данная "дорожная карта" включает подготовку тематических докладов, в том числе о транспарентности в сфере публичных закупок.

2. Поскольку государственные закупки являются важнейшей частью предоставления публичных услуг местным и региональным властям, то эффективные закупки – это ключ к эффективному управлению. Однако, поскольку закупки включают важнейшую долю общественных расходов и, во все большей степени, передачу публичных ресурсов частному сектору или некоммерческим организациям, то эта область особо уязвима для различных типов коррупции.

3. Коррупция в процессе закупок приобретает многообразные формы, в том числе предоставление государственных контрактов друзьям или политическим союзникам, вместо транспарентного и конкурентного процесса, или же подготовку картелей для манипулирования процессом тендеров.

4. Все большее использование аутсорсинга и государственно-частного партнерства для предоставления публичных услуг может создать конфликт интересов при общественных закупках. Должные лица или политики могут использовать свои инсайдерские знания планов закупок или же свое влияние на решение о закупках для создания благоприятных условий для своих друзей, родственников или же союзников, которые борются за контракты. Еще один значительный источник коррупции – это явление "вращающейся двери", которое заключается в переходе персонала с рабочих мест в органах местного управления на рабочие места в частном секторе, зачастую в тех компаниях, которые участвуют в закупках для местных органов. Государственные служащие могут получать преимущества благодаря своей инсайдерской информации или же разрабатывать политические контракты, пока они находятся в должности, для того чтобы получать от этого преимущество позднее, когда они будут работать на частного работодателя, или же создавать иные возможности для самих себя или друзей.

5. В ходе всего процесса закупок существуют разнообразные риски: от этапа оценки потребностей до этапа реализации. На этапе оценки потребностей отдельное лицо может преувеличивать эти потребности, влияя таким образом на весь процесс конкуренции, или же предусматривать чрезмерное обеспечение издержек в случае ошибок. На этапе разработки риски связаны с подготовкой требований или же неясными подробностями отбора. На этапе

3 Предварительный проект резолюции и рекомендации, утвержденные Комитетом по вопросам управления 4 мая 2017 г.

Члены Комитета:

Ж.-Л. Тестю (председатель), С. Фило, Т. Марин Гозалес *, Н. Лапаури, П. Стеррер, Х. ван Стаа, Х. Гусейнов, Р. Алиев, К.Х. Ламбертц, Л. Мартенс, Л. Резич, И. Тотев*, Д. Здравков*, М. Малис, Е. Орфаниду, А. Станек, М. Хиски, Б. Корнбек (заместитель: Ф. Блак), Т. Таммисте (заместитель: С. Тобрелутс), Ж. Эерола, Д. Боеглин, М. Геган, Г. Крос, Т. Солере, С. Угрехелидзе, П. Куртц, А. Галстер, Р. Тёрнер, П. Ленерт, А. Гротхеер, Д. Сзарата, И. Карагианнис, К. Калогиру, М. Кампанари-Талабер, Т. Г. Саму, А.Г. Ингсвардоттир, К. Беннетт, Л. Де Магистрис, П.Л. Моттинелли, К. Аванцо, М. Бора, Г.М. Феррарис, К. Рива Верчеллотти, М. Юзупа, В. Митрофановас*, П. Вайс. Ж. Кутажар*, К. Кожокари, М. Кроветто-Харрох* (заместитель: Ж. Пастор), А. Цюрик*, Х. Бергманн, Ж. Мейжерс, С. А. Стеен, В. Чарнецки, М. Мазур, П. Кегонхо, И.Г. Болоян, К. Богхичевичи, Р.К. Груман, А. Локот, И. Карева, С. Горячева, Л. Козина, А. Островский, А. Дрозденко, Д. Джианнони*, М. Обрадович, А. Ференчич, М. Белика, Б. Печан, А. Гаршиш-Ингре, Л. Хунзикер, П. Лейба, Т. Ариф, И.А. Демирчи, Р. Касап, Л. Эртурк, Н. Доган, Х.Б. Юкеер, А.С. Бучак, С. Басараб, С. Андрейченко, Г. Прыгунов, С. Морхунов, Х. МакВей (заместитель: Е. Адуа), Д. Вилкоккс, В. Ховеллс, Р. Саундерс, А. Давсон, П. Джон.

Н.В.: Фамилии членов Комитета, принявших участие в голосовании, выделены курсивом.

Секретариат Комитета: Т. Лисней, секретарь Комитета, и М. Бендерра, сосекретарь Комитета

предоставления контракта коррумпированное должное лицо может настаивать на слабых сторонах отдельного поставщика или же на предполагаемых преимуществах других. Наконец, на этапе реализации риски, связанные с мониторингом контрактора, могут приводить к низкому качеству или повышению расходов, что означает напрасную трату публичных финансовых средств.

6. По мере того как процессы закупок становятся все более сложными, местные власти могут сталкиваться также с риском отсутствия адекватной экспертизы в сфере контрактов среди своих сотрудников. Это ставит их в неблагоприятное положение, по сравнению с частными компаниями, которые часто имеют больше средств для проведения юридической экспертизы. Сотрудники местных и региональных органов управления часто плохо подготовлены для выполнения сложных контрактных процедур и для проведения мониторинга их применения.

7. Местные и региональные власти могут принять ряд практических шагов для того, чтобы снизить возможность такой коррупции, начиная с транспарентности. Именно транспарентность на всех этапах процесса закупок имеет важнейшее значение для снижения риска коррупции и повышения уровня доверия общественности к местным и региональным административным органам.

8. Переход к системе электронных закупок продемонстрировал значительные результаты по снижению риска коррупции в данной сфере.

9. Принятие кодексов поведения, связанных с программами по подготовке в сфере честности для местных и региональных выборных представителей и назначаемых должностных лиц, также продемонстрировало свою полезность в том, чтобы избегать риска конфликтов интересов при публичных закупках.

10. Коррупция в публичных закупках часто раскрывается благодаря сообщениям инсайдеров. Такие "информаторы" могут сталкиваться с репрессиями и поэтому должны быть должным образом защищены.

11. С учетом вышесказанного, Конгресс призывает местные и региональные органы власти государств-членов Совета Европы:

a. оценивать различные риски коррупции в связи с закупками и устанавливать внутренний контроль и механизмы оценки;

b. повышать транспарентность путем опубликования данных и подробностей закупок на всех этапах этого процесса, для поощрения общественного контроля и вовлечения гражданского общества;

c. обеспечивать, чтобы требования транспарентности применялись также к частным контракторам, которые предоставляют внешние услуги;

d. упрощать процедуры публичных закупок для того, чтобы они были доступны и ясны для всех заинтересованных лиц;

e. внедрять системы электронных закупок для публичных закупок, благодаря которым объявления о тендерах и документы тендеров будут публиковаться на доступных для населения веб-сайтах, а тендеры будут проводиться через целевые системы информационных технологий;

f. содействовать пактам честности между договаривающимися властями и участниками тендеров, в которых обе стороны договаривались бы об отказе от практики коррупции и подвергались мониторингу со стороны гражданского общества;

g. поощрять подготовку местных публичных должностных лиц для осуществления сложных контрактов и проведения аудитов;

h. содействовать созданию культуры, направленной против мошенничества, благодаря обучению в отношении рисков и выявлению и предупреждению мошенничества;

i. определять процедуры отчетности, которые обеспечивают, чтобы отчеты рассматривались конфиденциально и чтобы лицу не наносился ущерб, если оно сообщает о подозрениях о правонарушениях;

j. предусматривать гарантии по предупреждению конфликтов интересов в процессе закупок, такие как кодексы поведения для всех тех, кто участвует в процессе закупок, при этом четко определяя те этические стандарты, которые от них ожидаются;

k. разрабатывать программы подготовки для соблюдения таких кодексов;

l. рассмотреть возможность внедрения и регулярной оценки существующих механизмов обеспечения, таких как дисциплинарные меры и санкции для соблюдения данных кодексов.

12. Конгресс принимает решение учитывать вышеизложенные соображения и рекомендации при пересмотре Европейского кодекса поведения в отношении политической честности местных и региональных выборных представителей.

ПРОЕКТ РЕКОМЕНДАЦИИ⁴

1. Коррупция, в своих многих формах, создает серьезную угрозу управлению и демократии в Европе и подрывает доверие граждан к демократическим институтам. Распространение коррупции в равной степени затрагивает граждан, правительства и бизнес, повышая уровень непредсказуемости и препятствуя новым инвестициям. Сознвая это, на своей 31-й пленарной сессии Конгресс местных и региональных властей принял "дорожную карту" действий по предупреждению коррупции и продвижению общественной этики на местном и региональном уровнях. Данная "дорожная карта" включает подготовку тематических докладов, в том числе о транспарентности в сфере публичных закупок.

2. Государственные закупки составляют сердцевину предоставления публичных услуг местными и региональными органами управления. В то же время, это может быть особо уязвимо в отношении коррупции, поскольку это связано с переводом публичных ресурсов частному сектору или некоммерческим организациям.

3. Поэтому важнейшая часть эффективного управления состоит в обеспечении чистых и эффективных закупок, которые, представляя собой важную область публичных расходов, связаны со значительными рисками коррупции.

4. Максимальная транспарентность на всех этапах циклов закупок представляет собой основной принцип снижения рисков коррупции при закупках и поддержания общественного доверия к местным и региональным административным органам.

5. Государственные закупки являются уязвимыми в отношении коррупции, особенно потому, что это связано с переводом публичных ресурсов частному сектору или некоммерческим организациям.

6. Коррупция в процессе закупок может принимать многие формы, такие как передача правительственных контрактов друзьям или политическим сторонникам вместо транспарентного и конкурентного процесса, или же как явление "вращающейся двери", когда государственные служащие получают инсайдерскую информацию или же разрабатывают политические контракты, когда они находятся на должности, для того чтобы воспользоваться этим позднее, работая на частного работодателя или же создают другие возможности для самих себя или друзей.

7. Риски присутствуют на всех этапах процесса закупок: на этапе оценки потребностей, когда отдельное лицо может преувеличить потребности, тем самым влияя на весь процесс конкуренции, или же предусматривая чрезмерное обеспечение издержек в случае ошибок. На этапе разработки риски, связанные с подготовкой требований или неясных деталей отбора; на этапе передачи контракта, коррумпированное должностное лицо может настаивать на слабостях конкретного поставщика или же предполагаемых преимуществах других поставщиков; на этапе реализации риски касаются мониторинга работодателя, что может привести к низкому качеству или повышению издержек, а это означает напрасное расходование публичных средств.

8. Многие местные органы власти сталкиваются с рисками в силу того, что у них отсутствует экспертиза в отношении закупок среди их сотрудников, что затрудняет оценку публичных закупок. Сотрудники, участвующие в процессах закупок, иногда не имеют компетенций для осуществления сложных договорных процедур и проведения мониторинга их соблюдения.

9. Эффективный инструмент для борьбы с коррупцией при публичных закупках – это информация, предоставляемая теми, кто изнутри знает эти процессы. Таких "информаторов" необходимо защищать. Они сталкиваются с реальным риском репрессий и запугивания и давления, что может проявляться особо остро на местном уровне.

10. Учитывая эти соображения, Конгресс предлагает Комитету министров поощрять правительства и парламенты государств-членов и, когда это применимо, регионы с законодательными полномочиями в том, чтобы:

a. устанавливать национальные стандарты в отношении публичных закупок, для того чтобы этот процесс был более транспарентным и более понятным;

4 См. сноску 2.

- b.* вводить системы электронных закупок, для того чтобы сводить к минимуму человеческое усмотрение в данном процессе, используя стандартизованные нормы и процедуры для коммуникаций и инструментов "онлайн";
- c.* обеспечивать максимальную транспарентность на всех этапах цикла закупок, публикуя полные и машиночитаемые данные с самого начала процесса закупок;
- d.* обеспечивать общий уровень подготовки и/или профессиональные квалификации для сотрудников, которые ответственны за процессы закупок;
- e.* создавать общий набор индикаторов на национальном уровне для облегчения анализа риска фаворитизма в процессах закупок;
- f.* создать независимый орган по расследованию жалоб;
- g.* регулировать и выявлять передвижения из публичного в частный сектор для снижения риска конфликта интересов в результате процесса "вращающейся двери";
- h.* создать анонимную линию горячей связи для "информаторов" для поощрения сообщений о злоупотреблениях и для обеспечения защиты тех, кто сообщает подобную информацию.