

Публічна етика

Перетворення місцевих та регіональних публічних закупівель на прозорий процес

Конгрес місцевих та регіональних влад
Ради Європи

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Публічна етика

**Перетворення місцевих
та регіональних
публічних закупівель
на прозорий процес**

Конгрес місцевих та регіональних влад
Ради Європи

English edition:
*Making public procurement transparent
at local and regional levels*

French edition:
*Rendre les marchés publics transparents
aux niveaux local et régional*

Відтворення текстів цього видання дозволяється за умови посилання на повну назву джерела, а саме Раду Європи. Якщо тексти плануються для використання з комерційними намірами або для перекладу на одну з неофіційних мов Ради Європи, звертайтеся, будь ласка, до publishing@coe.int.

Макет: K.I.C.

© Рада Європи, 2019

Зміст

ПЕРЕДМОВА	5
ПЕРЕТВОРЕННЯ МІСЦЕВИХ ТА РЕГІОНАЛЬНИХ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ НА ПРОЗОРИЙ ПРОЦЕС	
ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА	7
Вступ	10
Корупція в процесі закупівель	13
Докази та вимірювання	15
Корупція у процесі закупівель	20
Системні ризики	22
Рекомендації з питань політики	29
Джерела	37
РЕЗОЛЮЦІЯ 421 (2017)	41
РЕКОМЕНДАЦІЯ 405 (2017)	49

Передмова

Як зробити державні закупівлі прозорими на місцевому та регіональному рівнях? Ця брошура покликана надати відповіді та підвищити обізнаність серед місцевих та регіональних виборних представників, а також державних службовців та всіх, хто бере участь у процесі державних закупівель. Ця сфера особливо схильна до корупційних ризиків, адже вона не тільки передбачає великі обсяги державних витрат, але і все частіше передбачає передачу державних ресурсів приватному сектору.

У брошурі описані структурні проблеми, які створюють ризик корупції. Вона – практичний інструмент, який допоможе краще зрозуміти складні процедури закупівлі. Брак досвіду, принцип «каруселі», коли працівники місцевих органів влади переходять на роботу до приватних компаній –учасників конкурсів на державні контракти, та непрозорість – це деякі приклади ризиків та труднощів під час державних закупівель.

Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи ухвалив доповідь з цього питання у 2018 році та запропонував низку конкретних заходів, які місцеві та регіональні органи влади можуть запровадити для зменшення їхнього впливу щодо цього типу корупції. Це включає в себе створення механізмів внутрішнього контролю та оцінки, підвищення прозорості шляхом публікації даних про державні закупівлі на всіх етапах процесу, встановлення національних стандартів та

запровадження онлайн-систем -державних закупівель для кращого контролю за втручанням людей у ці процеси.

Проте і досі важко виявити випадки корупції у сфері державних закупівель, отже, потрібно визначити чіткі правила та процедури протягом усього процесу. Варто врахувати всі аспекти цієї проблеми, якщо ми прагнемо ефективної стратегії запобігання корупції. Це те, що Конгрес пропонує у своїй серії «Громадська етика», яка є частиною Дорожньої карти Конгресу щодо заходів стосовно запобігання корупції та сприяння суспільній етиці на місцевому та регіональному рівнях. Її мета – надати збірку практичних відповідей на питання, які стоять перед місцевими та регіональними органами влади.

Перетворення місцевих та регіональних публічних закупівель на прозорий процес

Пояснювальна записка

CG33(2017)13final
19 жовтня 2017 року

Доповідач :
Амелі ТАРШИС ІНГРЕ, Швеція (М, НЛДГ)

Короткий виклад

Публічні закупівлі дуже вразливі корупційно, адже у них значна частка публічних витрат та все активніше публічні ресурси залучають у приватний сектор чи до неприбуткових організацій. У цьому звіті проаналізовані системні проблеми публічних закупівель на місцевому та регіональному рівні, що створюють корупційні ризики. Серед них – недостатні знання у сфері укладення контрактів, явище «каруселі» чи брак прозорості. Запропоновані конкретні кроки, які можуть вжити місцеві та регіональні влади для зменшення корупційних ризиків.

У своїй резолюції Конгрес заохочує місцеві та регіональні влади оцінювати різні корупційні ризики, пов'язані із закупівлями, та встановлювати механізми внутрішнього контролю й оцінювання. Документ містить заклик до влади підсилити прозорість шляхом оприлюднення даних та деталей закупівель на всіх стадіях процесу з метою заохочення громадської пильності й залучення громадянського суспільства.

У своїй рекомендації Конгрес також закликає Комітет міністрів заохочувати уряди та парламенти держав-членів встановлювати національні стандарти публічних закупівель та запроваджувати електронні системи для мінімізації людського впливу.

ВСТУП

У країнах ОЕСР публічні закупівлі становлять у середньому 29 % загальних урядових витрат, хоча частка, яку витрачають місцеві та регіональні органи влади, порівняно із витратами центрального уряду й державних підприємств суттєво різняться в різних країнах. Сюди входять витрати на великомасштабні проекти, як-от нові об'єкти інфраструктури, а також поточні закупівлі на щоденні потреби, від утримання доріг до купівлі канцелярських товарів.

Під корупцією розуміють зловживання наданою владою («Transparency International»). Політична корупція стається тоді, коли публічний службовець порушує норми обіймання відповідної посади на користь певної компанії чи пов'язаної особи і робить це з огляду на обіцянку персональної чи партійної вигоди. Ініціатива обміну може походити як від публічного службовця, так і від компанії.

Корупція може бути вкрай опортуністичною, тобто йдеться про разові дії з метою особистої чи спільної вигоди, або систематичною, коли, скажімо, вона організована політичною партією чи елітою як різновид фінансування політичної діяльності та розбудови місцевої підтримки (кумівство), а також більш приватної вигоди. Зазвичай рівень корупції залежить від:

- ▶ *можливостей*, що доступні публічним службовцям, тобто обсягу влади та розсуду, який вони мають у здійсненні контролю над процесами; та

- ▶ рівня *відповідальності*, що обмежує їхню владу, тобто ступінь повноважень інших осіб перевіряти рішення та дії публічних службовців та контролювати їх (Mungiu-Pippidi, 2006).

Публічні закупівлі дуже вразливі до політичної корупції. Це пов'язано із тим, що за своїм характером публічні закупівлі стосуються передачі державних ресурсів. Такі ресурси передають у приватний сектор чи неприбутковим організаціям (або ж іноді державним установам), які виграють тендери на постачання товарів, проведення робіт та надання послуг. З точки зору публічної політики мета публічних закупівель – визначити постачальника, який може найкращим чином надати якісні товари, роботи чи послуги та забезпечити оптимальне співвідношення ціни та якості за гроші платників податків. Проте цей процес становить привабливу мішень для осіб та компаній, які прагнуть спотворити його за допомогою корупції задля досягнення особистої або партійної вигоди.

Вважають, що під час публічних закупівель найкращий результат для суспільства буде досягнуто за умови проведення відкритого конкурсу та неупередженого ухвалення рішень про призначення контрактів за принципом оптимального співвідношення ціни та якості. У разі корупції в процесі публічних закупівель зазвичай ідеться про заходи, що перешкоджають змагальності, або призначення контрактів на підставі певних зв'язків, як-от кумівства чи блату на основі родинних, сімейних або політичних стосунків. Корупція в публічних закупівлях також може набувати форми відвертого хабарництва.

Корупція може бути і приватного характеру, коли публічні службовці не задіяні в ній. Для прикладу, якщо учасники тендера об'єднуються в картель та діють за змовою з метою маніпуляції результатом тендера, – це становитиме корупцію. Іноді змова постачальників сегментує ринок певних товарів, що дозволяє кожному постачальникові мати ексклюзивний доступ до котрогось зі сегментів, як-то регіон чи вид обладнання. В інших випадках відбуваються такі маніпуляції в ході тендерного процесу, унаслідок яких «перемогу» здобувають члени картелі по черзі. Постачальники по чергово беруть участь у тендері упродовж кількох років, а інші постачальники в цей час не подають заявок або ставлять завищені ціни, що підштовхує публічних службовців до обрання певної пропозиції. Згодом учасники картелю можуть виступати субпідрядниками один одного, або розділяти прибуток, або ж просто домовитись між собою та дозволити іншій компанії виграти тендер наступного разу. За такої форми корупції не обов'язково залучено представника публічного сектора, хоча публічних службовців часто підкупляють, аби вони заплющували очі на очевидність корупційних дій.

Корупція в публічних закупівлях із великою ймовірністю може призвести до неефективного використання коштів та неоптимальних результатів. Вона також здатна спричинити несправедливі політичні переваги для певних політичних чи соціальних груп, таким чином підриваючи демократію та процеси демократизації.

Корупція в публічних закупівлях, своєю чергою, викривлює ринкову економіку, адже прояви кумівства в процесі призначення контрактів ускладнюють конкуренцію для

некорупційних компаній та стримують нових гравців. Такі обставини призводять до довготривалої шкоди для ринку конкретних товарів, спричиняючи підвищення цін та неефективне використання коштів.

Корупція в публічних закупівлях здатна також підірвати довіру до уряду, що, своєю чергою, може особливо зашкодити країнам з перехідною економікою або країнам, що розвиваються та прагнуть розбудувати державну легітимність. Скандали довкола зловживань у публічних закупівлях трапляються порівняно часто та іноді призводять до усунення урядів від влади.

КОРУПЦІЯ В ПРОЦЕСІ ЗАКУПІВЕЛЬ

«Життєвий цикл» закупівель має чотири етапи: (i) оцінювання потреб; (ii) підготування тендера; (iii) визначення переможця; та (iv) реалізація контракту після визначення переможця. Процеси на кожному з цих етапів вразливі до маніпуляцій із корупційною метою.

На етапі оцінювання потреб орган, що укладатиме контракт, оцінює свої потреби в товарах чи послугах, визначає предмет закупівлі та готує бюджет запланованої закупівлі. Корумповані особи можуть маніпулювати системою, штучно завищуючи ціни, умисно пересмикуючи оцінки витрат чи передбачаючи надмірні витрати на помилки.

На етапі розробки тендера готують тендерну документацію, уточнюють вимоги, зокрема умови щодо стандартів якості чи безпеки. Корупційні діяння можуть відбуватися, якщо вимоги складено так, щоб сприяти певним постачальникам, якщо використовують нечіткі критерії відбору

та визначення переможця або ж якщо застосовують незначальні процедури (скажімо, перебільшена терміновість) без достатніх на те підстав.

Під час визначення переможця публікують повідомлення про проведення закупівлі, випускають тендерну документацію і оприлюднюють запит пропозицій. Учасники тендера подають свої пропозиції службовцеві, який відповідає за проведення закупівель та оцінює всі пропозиції та вирішує, кому буде призначено контракт. Державні службовці можуть у корупційний спосіб впливати на процес, складаючи критерії оцінки так, щоб сприяти певному постачальникові або ж підкреслити його недоліки, не висвітлюючи достатнім чином тендер (що створює переваги для осіб з інсайдерською інформацією чи тих, із ким було укладено подібні контракти раніше), підтримуючи невігідні для певних постачальників пропозиції, приймаючи пізні заявки, відхиляючи коректні або ж приймаючи упереджені рішення на етапі оцінки. Якщо ж говорити про корупційні діяння з боку компаній, то учасники тендера можуть брати участь у змові, відповідно до якої вони домовляються між собою про те, яка компанія «виграє» тендер, і відповідним чином встановлюють ціни, які гарантуватимуть успіх такої компанії. Згодом «перемога» переходить від одного учасника змови до іншого відповідно до угоди, коли результати наступних тендерів фальсифікують таким же чином.

На етапі реалізації контракту переможець тендера повинен поставити відповідні товари чи надати послуги згідно з умовами й термінами, погодженими в контракті. Проте орган, що укладає контракт – урядовий департамент або

муніципалітет – несе відповідальність за моніторинг виконання контракту, ту складову частину процесу, яку часто контролюють менш суворо. Корупція може відбуватися тоді, коли субпідрядників, яким віддали перевагу, не притягають до відповідальності, або ігнорують використання товарів невідповідної якості, або в разі змови між корумпованою компанією та корумпованим службовцем, який здійснює нагляд, щодо підвищення ціни чи змін специфікації. Хоча очевидно корупція може ставати лише на цьому етапі реалізації контракту, причини її часто сховані в змові між публічними службовцями та компанією на більш ранній стадії.

ДОКАЗИ ТА ВИМІРЮВАННЯ

Виявити випадки корупції в публічних закупівлях дуже складно. Такий стан речей, зокрема, пов'язаний із тим, що особи, які вчиняють корупційні дії, зацікавлені в тому, аби приховати сліди своєї діяльності, оскільки їхні вчинки незаконні і ці особи можуть понести відповідальність у разі викриття, у той же час вони часто мають владу приховати власні дії чи навіть перешкодити тим, хто намагається з'ясувати суть їхніх вчинків. Проте на більш глибокому рівні ця складність відображає непростий характер суджень щодо того, чи становлять очевидні порушення корупційні діяння або ж є проявами некомпетентності чи неефективності.

Існують безперечні докази того, що публічні закупівлі багато хто сприймає як прояв корупції. У рамках спеціального дослідження Євробарометра з питань ставлення компаній до корупції (оприлюднене у 2014 р. на основі

дослідження, проведеного в лютому-березні 2013 р.) були поставлені конкретні запитання щодо сприйняття корупції в публічних закупівлях як компаніям-учасникам тендерів, так і компаніям, які не беруть участі в них (Eurobarometer, 2014). Серед компаній, який брали участь у процедурах публічних закупівель протягом останніх трьох років, 35 % вважають, що корупція на регіональному/місцевому рівні закупівель широко розповсюджена. Корупцію на рівні регіональних/місцевих закупівель не сприймали як більш розповсюджену, ніж у національних закупівлях.

64 % респондентів, які не брали участі в публічних закупівлях за останні три роки, вважають, що корупція широко розповсюджена на регіональному/місцевому рівні закупівель. Можливо, ця група респондентів менше володіє відповідною інформацією, проте їхнє сприйняття має велике значення, адже самого враження, що корупція широко розповсюджена, може бути достатньо для утримання деяких компаній від участі в тендерах, що таким чином перешкоджає доступу до ринку та відкритій конкуренції. У ЄС 11 % компаній заявляють про те, що вони вирішили не брати участі в щонайменше одному тендері, оскільки «складалося враження, що результат тендера був відомий ще до його оголошення» (від третини компаній у Португалії до 1 % у Данії), а 16 % учасників не брали участі в тендері, оскільки «виглядало на те, що критерії розроблено спеціально для певних учасників» (від 36 % у Португалії до 7 % у Данії).

У різних секторах корупція сприймається дуже по-різному. Найбільше асоціюються із корупційними схемами проце-

дури відбору підрядників у будівництві, інженерних послугах та електроніці. У будівництві 35 % компаній заявили, що вони не змогли виграти тендер через корупцію. Сфера фінансових послуг, банківської справи та інвестицій асоціюється із корупцією найменше, хоча все-таки 18 % компаній не змогли виграти тендер в цій сфері через корупцію.

Менші компанії вважають корупцію більш розповсюдженою, ніж великі: 48 % компаній із річним оборотом менше за 100 тис. євро вважають, що вони не виграли регіонального/місцевого контракту через корупцію; лише 11 % компаній із оборотом понад 50 млн. євро вважають так само. У той час як сприйняття не є ідеальним показником фактичного рівня корупції, цілком ймовірно, що більші компанії легше уникають необхідності давати хабар, оскільки вони мають значний вплив, а органи, що укладають договір, можуть бути зацікавленими в залученні престижної фірми. Або ж від великих компаній хабарі можуть вимагати не так часто, можливо, через те, що публічні службовці вважають процедури контролю в таких компаніях суворішими і відповідно бояться через більшу ймовірність викриття їхньої незаконної діяльності. Проте також імовірно, що менші компанії не виграють тендерів через об'єктивні причини, але все одно списують неуспіх на корупцію.

Сприйняття корупції так само дуже відрізняється в різних країнах, навіть у межах ЄС. У Словаччині 84 % опитаних компаній заявили про те, що практика підготовки специфікацій під певну компанію є розповсюдженою, схожі показники в Греції (81 %), Іспанії та на Кіпрі (в обох – 80 %). Данські компанії найменше схильні вважати підготовку

конкретних специфікацій поширеною практикою (23 %), слідом за ними йдуть компанії з Великої Британії та Естонії (в обох – 35 %).

Подібних деталізованих даних про інші країни немає. Проте Глобальний звіт із питань конкуренції Світового економічного форуму оприлюднив відповіді компаній на питання, наскільки розповсюдженою є практика «здійснення незадокументованих додаткових платежів чи хабарів у зв'язку з призначенням публічних контрактів чи ліцензій». Відповіді варіюються за шкалою від 1 (дуже розповсюджено) до 7 (ніколи не відбувалось). За цією шкалою Нова Зеландія, Фінляндія та Сінгапур є найменш корумпованими країнами із оцінками 6,5, 6,5 та 6,4 відповідно. Найнижчу оцінку серед європейських країн мають Угорщина (2,6), Боснія та Герцеговина (2,6) й Україна (2,4). В Африці найвищий бал має Руанда на рівні 5,3, але більшість африканських країн мають оцінку не вищу за 4, водночас Нігерія (1,8) на останньому місці. В Азії більшість країн має в середньому 3–5 балів, хоча Бангладеш 139-а у рейтингу із 140 країн із балом 1,8. У Латинській Америці шкала широка, до того ж тут є деякі з найкорумпованіших країн, наприклад Аргентина (1,8) на 138-му місці зі 140 та Венесуела (1,7), що посідає останнє місце в списку.

У рамках нещодавнього фінансованого ЄС проекту «ANTICORRP» розроблено низку показників кумівства в публічних закупівлях, що зосереджуються на певних аспектах процесу (наприклад використання зайвих процедур, що обмежує конкуренцію до окремих учасників тендера чи зайвим чином ускладнює вимоги), а також результатах (скажімо, сильні політичні зв'язки переможця

тендера чи перемога лише в комбінації з іншими учасниками) (Mungiu Pippidi, 2015).

Ця нова методологія вимірювання корупції в публічних закупівлях не покладається на опитування про сприйняття, а використовує «великі дані» та потужні комп'ютери (Mihály Fazekas & Kocsis, 2015). Метод аналізу великих наборів даних контрактної інформації, у тому числі інформації про тендерний процес, переможців тендера та компаній, що програли. Аналізуючи ці дані, вдається визначити певні «червоні прапорці», які можуть свідчити про корупцію. Аналіз значної кількості контрактів упродовж кількох років та за участі різних органів влади дозволяє дослідникам визначити характерну поведінку для певних органів влади, що укладають контракти, або певних компаній (чи картелів). У подальшому така інформація може ставати в нагоді для визначення того, чи є ця характерна поведінка наслідком корупції. Крім того, аналіз побудовано на об'єктивних даних, а не на сприйнятті, тому його можна вважати надійнішим.

«Червоними прапорцями» потенційних корупційних ризиків у процесі закупівель можуть бути тендери із дуже короткими термінами (що зазвичай працює на користь інсайдерів, які мають доступ до більшого обсягу інформації), використання неконкурентних процедур (що сприяє кумівству) та високий відсоток молодих компаній серед переможців. Проте трапляються й абсолютно виправдані причини для існування усіх цих чинників, тому потрібен точний аналіз.

Цей метод використовують для аналізу процедури укладення контрактів у країнах ЄС у рамках масштабного про-

екту за фінансування ЄС під назвою «Digiwhist» – цифровий інформатор. У рамках проекту збирають та оцінюють дані на мікрорівні з використанням інформації за окремими транзакціями з публічних закупівель та за фінансами й структурою власності переможців тендерів. Такі дані можуть пов'язуватись з інформацією про сукупне майно та даними декларацій про доходи для виявлення потенційних конфліктів інтересів у публічних закупівлях і визначення системних вразливих місць у відповідному законодавстві та його імплементації (див. www.digiwhist.eu).

26. Щораз більше використання аутсорсингу та публічно-приватного партнерства з надання публічних послуг розмило традиційну різницю між публічним та приватним сектором, що може негативно позначитися на відповідальності (OECD, 2011b). Такий стан речей може спричиняти конфлікти інтересів, наприклад у разі використання з боку публічних службовців чи політиків інсайдерської інформації про плани закупівель чи свого впливу на рішення щодо закупівель на користь друзів, родичів чи соратників, які беруть участь у тендерах, або для власного працевлаштування в майбутньому (David-Barrett, 2013).

КОРУПЦІЯ У ПРОЦЕСІ ЗАКУПІВЕЛЬ

Проблеми на етапі імплементації контракту доводиться спостерігати, зокрема, у великомасштабних інфраструктурних закупівлях. Аналіз інфраструктурних концесій у Чилі за 25 років показав, що контракти часто повторно укладали протягом дуже короткого проміжку часу після призначення першого контракту і це практично призводило до збільшення витрат органів, що укла-

дали контракти, та/або скорочення інвестиційних вимог для переможців тендерів (Guasch & Straub, 2009). Дослідження витрат та попиту в контексті значних інфраструктурних проектів, що охоплює 258 проектів у 20 країнах на п'яти континентах, засвідчило, що дев'ять із десяти проектів мають значне перевищення запланованої вартості (у середньому на 44,7 % у разі залізничних проектів) та наша здатність прогнозувати витрати за останні 70 років не стала кращою (Flyvbjerg & Mollooy, 2011). У схожому дослідженні прогнозів попиту на інфраструктурні проекти упродовж 30 років виявлено, що постійно відбувалась переоцінка переваг і недооцінка витрат.

Ці результати досліджень змушують замислитись над тим, чи дійсно збільшення витрат після укладення контрактів не можна було передбачити. Багато з цих помилок можна, мабуть, пояснити некомпетентністю, неефективністю чи когнітивним упередженням, що характеризує «помилку планування»¹. Проте Фливберг та Моллой вважають, що ступінь помилковості прогнозів та недостатнє поліпшення упродовж років може свідчити про «стратегічну оману» тих, хто робить прогнози, та політиків чи бюрократів з умисною метою некоректного відображення витрат та переваг й подальшою вигодою на основі коригувань (Flyvbjerg & Mollooy, 2011). Підрядники можуть ставити низьку ціну, щоб виграти тендер, і потім домовлятися про зміни, зокрема зміну ціни чи використання дешевшої сировини, упродовж проекту для збільшення маржі прибутку. Існує ризик, що колектив працівників такого органу

1 Канеман та Тверські, 1979.

влади, який відповідає за закупівлю, братиме участь у такій схемі. Стратегічну оману можуть використовувати публічні службовці чи виборні члени, які мають дискреційні повноваження над процесом публічних закупівель, чи особи, які розробляють плани й тендери, із метою маніпуляції тендерними процесами для власної вигоди.

В основі стратегічної омани не обов'язково лежить хабарництво. Електоральна логіка може також сприяти тому, що виборні представники швидко проглядають плани витрат на інфраструктуру без належної перевірки, прагнучи, аби їх асоціювали з флагманським проектом, та усвідомлюючи, що збільшення витрат може випасти на долю їхніх наступників, якщо вони залишать посаду.

Ці ризики до певної міри вдалося би вирішити шляхом розроблення систем управління, що вимагають схвалення нових контрактів, продовжених контрактів та значних змін до контрактів із боку наглядових органів чи міжпартійних груп. Окрім того, необхідне суворе дотримання норм імплементації таких процедур. Часто під час виникнення корупційного скандалу виявляється, що цих норм не було дотримано.

СИСТЕМНІ РИЗИКИ

За результатами дослідження, низка системних проблем у закупівлях місцевих та регіональних урядів спричиняє корупційні ризики, які виникають часто в різноманітних контекстах, навіть коли публічні закупівлі постають як об'єкти суворого регулювання. Їх наведено нижче.

Регуляторний механізм та інституції

Аналіз регуляторного середовища допомагає визначити ключові сфери ризику зі слабшим наглядом. У державах – членах ЄС, скажімо, етап тендера досить суворо врегульований Директивою ЄС про публічні закупівлі, що визначає вид процедури, який належить застосовувати для контрактів із певною вартістю, визначає кількість заявок, які мають прийняти, та іншим чином забезпечує конкурентний характер процесу. Такі правила формують сильний механізм для урядових закупівель на місцевому рівні, рівні автономних одиниць та на рівні центрального уряду. Проте вони застосовні лише до контрактів, що перевищують певний поріг пильності у ЄС. Для прикладу, контракт про проведення публічних робіт на суму понад 5 186 000 євро підпадає під дію Директиви ЄС і має бути опублікований в Офіційному віснику ЄС. До контрактів, вартістю нижче за цей поріг, ставлять менш суворі вимоги. Крім того, сам поріг створює стимул для органів, що укладають контракти, уникати перевірок, розбиваючи великі контракти на кілька менших шматків, кожен із яких – нижче порогу.

Низька компетенція у сфері укладення контрактів

Укладення контрактів – складне завдання, і компанії часто оснащені набагато кращими ресурсами, ніж місцеві та регіональні уряди, оскільки мають змогу найняти дорогих юристів для надання допомоги в складанні контрактів. Є ризик того, що юристи включають певні положення з корупційною метою, яких публічні службовці, виборні представники чи аудитори не побачать.

Навіть за наявності належної компетенції часто існує розрив між спеціалізованим департаментом, який відповідає за закупівлі і опрацьовує тендер, та урядовим «клієнтом», який користується сервісом, як-от ІТ-департамент. Відповідальність за нагляд за контрактом та перевірку його виконання часто перекладають на клієнта після визначення переможця конкурсу, однак така практика викликає «роз'єднаність», що несе в собі ймовірну загрозу відповідальності. Існує ризик того, що постачальник намагатиметься підкупити департамент ІТ, аби домовитись про нові умови контракту, не повертаючись до процедури, якої вимагає департамент закупівель.

Потреба в компетентних спеціалістах із питань контрактів та ступінь корупційних ризиків різняться залежно від об'єкта закупівель. Для досить стандартизованих закупівель сировини потрібно не так багато спеціалізованих знань, і цілком доречно використовувати централізовану систему закупівель. Проте для закупівлі послуг чи публічних робіт можуть знадобитися спеціалізовані знання для складання належних контрактів, які б захищали публічний інтерес. Іноді забезпечити відповідальність стає ще складніше, бо вона може вимагати значного обсягу місцевих знань поряд зі знаннями у сфері контрактів.

Ця проблема часто загострюється за умови незначних ресурсів чи тиску скорочення бюджету місцевих та регіональних урядів. Експертизу в галузі контрактів вдається забезпечити шляхом найму юристів на тимчасовій чи постійній основі. Однак такий захід дорого коштує, і організації публічного сектора часто не мають відповідних коштів для цього чи не хочуть витратити їх на подібні

допоміжні функції, побоюючись критики за виплату високої винагороди працівникам чи консультантам. Високий темп зміни персоналу та недостатня компетентність у сфері проектного менеджменту також призводять до низької відповідальності працівників та підзвітності щодо великих проектів.

Відповідальність за аутсорсингові послуги

Надзвичайно поширеною практикою для місцевих та регіональних влад є аутсорсинг публічних послуг, який часто пояснюють прагненням підвищити ефективність. Такий захід може призводити до меншого рівня відповідальності за надання таких послуг і тим самим викликати корупційні ризики.

Аутсорсинг не обов'язково впливає на відповідальність чи збільшує корупційні ризики. Теоретично, коли місцевий уряд віддає послуги на аутсорсинг, він має залишати собі відповідальність за нагляд за роботою підрядників. Проте на практиці місцевий уряд часто не має належних інструментів для виконання цієї функції. Для цього йому потрібно зберігати компетенцію з питань послуги, проте саме фактори, які змусили віддати її на аутсорсинг, перш за все означають, що всередині такої компетенції навряд чи достатньо.

Крім того, можливість притягнення надавачів послуг до публічної відповідальності суттєво знижується в разі використання аутсорсингу. З огляду на законодавство про комерційну таємницю, може бути складно одержати інформацію від приватних підрядників. Навіть у країнах, де діють закони про свободу інформації, таких законів часто

не застосовують до приватних підрядників, які надають публічні послуги. Вимоги прозорості також можуть вимагати підлаштування під конкретні сектори. У деяких секторах є обґрунтовані причини для обмеження прозорості, проте такі причини не повинні визначати стандартів усього спектру урядових закупівель.

«Каруселі»

Пов'язаною проблемою є «каруселі», тобто перехід персоналу з посад у місцевому уряді на роботу в ті приватні компанії, які беруть участь у тендерах на урядові контракти. Особливо з огляду на зростання тенденції до аутсорсингу, працевлаштування працівників місцевих влад підрядниками, що беруть участь у тендерах на урядові контракти – звичайна справа. Така практика створює ризик того, що державні службовці (коли йдеться про місцеві влади – виборні члени) можуть зловживати своїм доступом до інсайдерської інформації чи своєю здатністю визначати політики або контракти, перебуваючи на посаді, задля розширення можливостей для себе, друзів чи компаній із приватного сектора, де вони згодом хочуть працевлаштуватись.

Існує декілька типів конфлікту інтересів, які можуть постати щодо «післяпублічного працевлаштування».

Особа може використовувати свої повноваження під час перебування на посаді для визначення політики чи прийняття рішення щодо контракту (наприклад політики про віддання певної послуги на аутсорсинг або рішення закупити певний вид товарів чи залучити котрогось постачальника) на користь конкретної компанії з метою налаш-

тувати цю компанію сприятливо щодо себе і таким чином відкрити двері до майбутнього працевлаштування. Майже завжди така поведінка становитиме зловживання службовим становищем.

Проведене у США дослідження, виявило, що подібна практика досить розповсюджена, тобто деякі службовці, перебуваючи на посаді, призначають контракти на вигідних умовах тим компаніям, які потім віддають їм працевлаштуванням. Ось одна з найвідоміших справ проти публічного службовця: відповідальний за закупівлі працівник Міністерства оборони США прийняв рішення про укладення контракту на користь компанії «Боїнг». Цей контракт був у край сприятим для компанії – коштом держави та публічного інтересу. Службовець згодом працевлаштувався в підрядника Міністерства оборони, проте про поведінку такої особи стало відомо, відтак її було притягнуто до відповідальності.

Інше порушення, зловживання впливом, може трапитися, якщо колишній службовець, який тепер працює в компанії, схиляє своїх колишніх колег ухвалити рішення на користь його/її нового роботодавця. У такому разі особа зловживатиме своїм впливом, і рішення колишніх колег будуть спотворені.

Конфлікт іншого виду виникає тоді, коли особа зловживає службовим становищем, користуючись знаннями чи статусом, які пов'язані із її публічною роллю, для отримання фінансової вигоди. Отримання вигоди, таким чином, може статися як під час перебування особи на посаді, так і після залишення такої посади. Іноді це пов'язано з явищем

«зміни сторін», коли особа залишає публічну посаду для працевлаштування в організації приватного сектора на таку посаду, яка вимагає від неї протистояти позиції уряду щодо питання, яким вона раніше опікувалась. Такий стан речей становить потенційну проблему, оскільки особа може мати доступ до урядової інформації з обмеженим доступом, яку тепер може бути використано на шкоду інтересам уряду.

Зміна публічної функції на приватну, часом, буває обґрунтованою та приховує багато переваг, проте існує необхідність її обережного врегулювання для уникнення конфліктів інтересів.

Неофіційні владні мережі

Численні переказувані історії, а також аналіз скандалів, про які стало відомо, свідчать, що корупція процвітає там, де особа або група осіб має надлишок неофіційної влади над певною місцевою урядовою організацією. Така неофіційна влада може ґрунтуватись на формальних повноваженнях. Наприклад, коли певна політична партія переважала протягом кількох років у місцевому уряді, особи напрацьовують протекторство та зв'язки, які дозволяють їм неофіційно розпоряджатися ресурсами. Або ж неофіційна влада може походити від конкретних особистісних рис лідера. Іноді особи, використовуючи свою харизму чи застосовуючи особистий тиск, домінують над своїми колегами та молодшими працівниками, щоб залучити їх у корупційні схеми чи не звертати уваги на порушення. У таких випадках послаблюється відповідальність і корупційні ризики зростають.

Це питання складно дослідити та розкрити мовою цифр. Однак є певні докази того, що корупція та неправильне управління в процесі публічних закупівель у місцевих владах можуть траплятися частіше, якщо певна політична партія домінує/не має серйозних конкурентів упродовж багатьох років. Цей зв'язок між перевагою однієї партії та корупцією в закупівлях вимагає більш системного вивчення.

РЕКОМЕНДАЦІЇ З ПИТАНЬ ПОЛІТИКИ

З метою зменшення вразливості до корупційних ризиків місцеві та регіональні влади можуть вжити низку заходів.

Інституції та нагляд

У деяких випадках достатньо лише реформувати ланцюг звітності, щоб викликати кардинальні зміни в структурі закупівель. У рамках дослідження, проведеного в Колумбії та Сербії, було вивчено вплив запровадження правила, за яким органи влади, що укладають контракти, мали питати про дозвіл у вищого органу влади, перед тим як застосувати процедури закритих конкурсів на укладання контрактів. В обох випадках це призводило до значного скорочення проведення закритих конкурсів.

Важливою складовою частиною механізму формального інституційного нагляду є інститут омбудсмена чи офісу з питань публічних закупівель – незалежного органу, до якого може звернутися громадськість із метою повідомлення про підозрілі випадки чи подачі скарги. Дуже часто скарги подають ті, хто програв тендер, адже вони можуть

добре оцінити, чи справедливо був визначений переможець, або ж з'ясувати невідповідності в процесі. З іншого боку, скарги компаній, які не виграли тендер, іноді постають як прояв гри із порушенням правил із метою неналежного перешкоджання конкурентові в отриманні контракту чи успішній участі в тендері. Ключовим до того ж є наявність незалежного органу, який розглядатиме такі скарги.

Критично важливу роль у забезпеченні доброчесності укладання урядових контрактів відіграють аудитори, як внутрішні всередині самих органів, що укладають контракти, так і зовнішні аудиторські установи, які зазвичай незалежні. У різних країнах задіяні різні механізми, проте спостерігається тенденція кількаразового скорочення ресурсів в умовах фінансового аскетизму, що підживлює корупційні ризики. Надзвичайно важливо, щоб аудит проводили незалежно, щоб установи, які здійснюють перевірку місцевого уряду, не були також залежні від нього в питаннях поновлення контрактів із таким місцевим урядом. Функції аудиту мають здійснювати компетентні особи, ці функції не повинні підпадати під скорочення витрат. Такі особи повинні користуватися авторитетом та бути незалежними для того, аби мати змогу перевіряти своїх же колег без страху помсти.

Прозорість та відкриті дані

Підвищення прозорості публічних закупівель має визначну роль. За допомогою нових технологій контрактні дані можна оприлюднювати та публікувати зі значним ступенем деталізованості. Це дозволяє як громадськості, так й іншим органами влади перевірити їх детальніше, а

також несе в собі превентивну функцію, адже посадовці двічі подумують, перш ніж маніпулювати процесом укладання контрактів, якщо знатимуть, що всі подробиці стануть відомі. У декількох країнах було досягнуто більшої змагальності і скорочено ціни шляхом запровадження відкритих систем укладання контрактів, коли значна кількість деталей процесу закупівель оприлюднюється. Особливо добре відображено таку практику на прикладі Словаччини (див., напр., фундацію «Sunlight», 2013). Окрім того, дослідження підтверджують, що прозорість у тендерному процесі має наслідком економію ціни за рахунок збільшення кількості та складу учасників тендера та участі німецьких компаній (Льюїс-Фопел та ін., 2014).

Забезпечення прозорості в публічних закупівлях вимагає від органів влади, що укладають контракти, запровадження інструментів для автоматичного збору та оприлюднення даних про контрактні процедури в машинному форматі. Якщо не зібрано коректних даних або дані не опубліковано в машинному форматі, дуже складно скористатися новими аналітичними техніками, що застосовують значну комп'ютерну потужність для обробки істотної кількості контрактів. Окрім того, такий підхід вимагає від органів, що укладають контракти, співпрацювати в питаннях збору та публікації точних даних. У деяких випадках доступ до даних можуть надавати, проте їхня якість низька, а відповідно не вистачає багатьох показників. Це перешкоджає аналізу не лише тому, що не зрозуміло, які дані було випущено умисно, з огляду на бажання уникнення перевірки, а й через те, що їх просто бракує через недостатню увагу до деталей. Органи влади, що укладають контракти та схильні

оприлюднювати свої дані, мають інвестувати час у розробку інструментів для забезпечення можливості використання даних (Mihály Fazekas & Dávid-Barrett, 2015).

Вимоги прозорості належить поширювати і на приватних підрядників, які надають послуги з аутсорсингу. Компанії можуть стверджувати, що такі правила підривають стандарти комерційної таємниці. Проте з огляду на витрату публічних коштів рекомендується прагнути максимальної прозорості, наскільки це можливо.

Одним із можливих негативних наслідків вимог прозорого тендерного процесу є можливість сприяння змові між його учасниками, адже тоді учасникам картелю простіше слідкувати за поведінкою своїх партнерів, що беруть участь у змові. Така змова може призводити до завищеної ціни за товари чи послуги так само, коли б компанії довелось давати хабар як запоруку контракту.

Шахраї, які намагаються знеособити надавачів послуг та перевести кошти на власні рахунки, також вивчають питання прозорості контрактів. Загалом переваг прозорості майже завжди більше, ніж додаткових ризиків, які така прозорість несе із собою, проте необхідно вживати зусилля для скорочення вразливості до таких ризиків.

Електронні закупівлі

Деякі органи, що укладають контракти, дуже успішно знизили рівень корупції в публічних закупівлях шляхом запровадження систем електронних закупівель, які мінімізують роль людського фактору в процесі. В електронних закупівлях використовують стандартизовані та автоматизовані

процедури для якомога більшої кількості елементів транзакції. Скажімо, оголошення про тендер публікують на відкритому веб-сайті, а тендерна документація доступна для завантаження. Документи компанії, наприклад свідоцтво про реєстрацію чи рекомендації на підставі попереднього досвіду, можуть зберігатись онлайн. За допомогою «електронної подачі» тендери зазвичай офіційно подають до органів влади, які укладають контракти, через спеціальну ІТ-систему, із якої згодом оприлюднюють тендери.

За допомогою електронних закупівель доступ до документів спрощується і зазвичай стає дешевшим. Коли підрядники навчаються користуватись системою, це заощаджує час та ресурси, таким чином сприяючи конкуренції. Такий підхід також допомагає компаніям уникати помилок, що можуть спричинити їхню дискваліфікацію в тендері. До того ж системи електронних закупівель збирають усю необхідну інформацію в одному місці, таким чином уникаючи дублювання та спрощуючи систематичні аудити. З другого боку, електронні закупівлі так само можуть означати наявність негнучких систем, у які складно вписати нетипові ситуації (Mihaly Fazekas & Blum, 2016).

З огляду на недостатні свідчення про ефективність систем електронних закупівель у скороченні корупційних ризиків, проведене дослідження вказує на те, що запровадження електронних закупівель може призвести до зростання кількості учасників тендерів, переважання місцевих переможців та якісніші реалізації контрактів (Льюїс-Фопел та ін., 2014) та в деяких випадках до скорочення ціни (Singer, Konstantinidis, Roubik, & Beffermann, 2009). За даними урядових звітів Бразилії, Мексики та Руму-

нії електронні закупівлі забезпечили скорочення витрат на 20 % (Auriol, 2006).

Проте варто зазначити, що покращення доступу на ринок матиме свій вплив тільки в умовах залучення ринкових гравців та їхньої здатності користуватися новими можливостями. Там, де корупція була систематичним явищем в укладанні контрактів, може бути складно переконати компанії довіряти реформованій системі, тому переваги проявлятимуть себе лише в середньотерміновій перспективі. З цієї причини реформа закупівель повинна супроводжуватися заходами зі зміцнення потужностей та впевненості потенційних учасників тендерів; це, наприклад, стало ключовим фактором успішної реформи закупівель в Україні за програмою ProZorro.

Професійна якість

Службовці місцевого уряду повинні мати підготовку високого рівня, яка допоможе виконувати складні завдання з укладання контрактів так, щоб підтримувати і захищати публічний інтерес. Потрібні вимоги до осіб, задіяних в укладанні контрактів, щодо регулярного навчання з питань процедур для підвищення рівня їхніх експертних знань. Однак таке навчання має бути широко доступне; інакше є ризик, що доступ до навчання чи ліцензій на проведення закупівель як такий може стати джерелом корупції.

Важливо подбати про те, щоб службовці, які укладали контракти, продовжували стежити за реалізацією контрактів навіть після визначення переможця, а не передавали таку функцію департаментам із закупівель. Ефективна імплементація після визначення переможця може також вимагати спеціалізованих знань у разі складних робіт та послуг.

Правила публічної доброчесності та навчання

Політики та посадовці, які виконують функції нагляду за закупівлями, проходять навчання з питань етичних ризиків, пов'язаних з їхньою поведінкою (Комітет зі стандартів громадського життя, 2014). Кодекс поведінки та контракти з працівниками повинні містити розділи, які визначають індивідуальні обов'язки із забезпечення доброчесності під час укладання контрактів. Кодекси, пов'язані з конкретними ризиками, наприклад з отриманням подарунків та винагород, здатні допомогти уникнути конфлікту інтересів, див., скажімо, приклад Швеції (IMM Sweden, 2014). Навчання з етичних аспектів такої роботи потрібно проводити в межах програм введення на посаду та регулярно повторювати, адже відповідно до дослідження таке навчання найефективніше, коли регулярно повторюється (Асоціація місцевих урядів, 2014; Делойс і Колб, 2008). Запровадження гарячої лінії чи схожої послуги для інформаторів – також важливий захід, адже дозволяє працівникам ставити питання про можливі порушення правил доброчесності.

Підрядники, які надають публічні послуги, мають також брати участь у навчанні з етичних питань. Щодо окремих етичних ускладнень, із якими зіштовхуватиметься ця група, можна отримати консультацію (Beckett, Bukowski, Halliday, & Talebi, 2014).

Місцеві органи влади повинні мати чіткі правила визначення конфлікту інтересів для службовців та виборних членів, залучених до процесу закупівель тим чи іншим чином, навіть із функціями нагляду. Ці правила скеро-

вані не на те, аби заборонити конфлікти, вони принаймні мають вимагати викриття конфліктів та відмови від процесу прийняття рішень, де така відмова доцільна. Такі норми потрібно підтримати шляхом запровадження реєстрів інтересів чи декларацій про майно, які службовцям та виборним членам доведеться заповнювати. Реєстри мають бути відкритими або ж їх належить подавати до органу, який має повноваження перевіряти таку документацію, а декларації про майно найефективніші тоді, коли їхнє подання обов'язкове і перевірятиметься на відповідність іншим базам даних, як, наприклад, відбувається в Румунії (ОЕСР, 2011а).

Правила «післяпублічного» працевлаштування («каруселі») мають бути спрямовані на досягнення балансу між скорочення ризику конфлікту інтересів та надавати особам достатній рівень свободи, щоб не шкодити іміджу функцій публічних службовців. Навіть удавана неналежна поведінка може зашкодити упевненості в органах влади (David-Barrett, 2011).

Спільні дії

Пакт доброчесності постає як добровільна угода між урядовою установою та учасниками тендера, які укладають контракт про закупівлі, у якій обидві сторони погоджуються утримуватись від корупційних практик. У разі порушення пакту з боку учасників тендера застосовують санкції: таких учасників можуть внести до чорного списку, розпочати розслідування щодо них, а контракт відкликати. Моніторинг за дотриманням пакту здійснюють представники громадянського суспільства, які також

виступають посередниками в спорах. Перший Пакт доброчесності було укладено в Еквадорі в межах проекту з переробки нафти у 1994 році. З того часу ці документи уклали в багатьох країнах, особливо підтримує укладання пактів доброчесності міжнародна неурядова організація «Transparency International» (TI). TI співпрацювала з урядовими установами для імплементації пактів доброчесності в публічних контрактах у понад 30 країнах, серед них у Німеччині та Угорщині.

У ширшому контексті, уряди, компанії та організації громадянського суспільства іноді діють спільно в рамках ініціатив для попередження корупції під час укладання контрактів. Зокрема у Швеції будівельні компанії заснували Спільну ініціативу для попередження хабарництва та корупції, що встановлює правила взаємодії сторін у сфері будівництва й нерухомості, відповідно до етичного підходу. Ця ініціатива пропонує правила з низки чутливих до корупційних ризиків питань, як-от ділові розваги, спонсорство та партнерство. Крім того, рекомендації охоплюють низку гіпотетичних ситуацій, покликаних допомогти працівникам органів влади, які укладають контракти, зауважити потенційні конфлікти (IMM Sweden, 2016).

ДЖЕРЕЛА

Auriol, E. (2006). Corruption in procurement and public purchase. *International Journal of Industrial Organization*, 24(5), 867–885. <https://doi.org/10.1016/j.ijindorg.2005.11.001>

Beckett, A., Bukowski, G., Halliday, R., & Talebi, M. (2014). *Ethical Standards for Providers of Public Services*.

Committee on Standards in Public Life. 2014. Ethics in Practice: Promoting Ethical Standards in Public Life. Available here <https://www.gov.uk/government/publications/ethics-in-practice-promoting-ethical-standards-in-public-life>

David-Barrett, E. (2011). *Cabs for Hire? The Revolving Door Between Government and Business*.

David-Barrett, E. (2013). *Corruption in UK Local Government*. Transparency International UK.

Delois A. Frisque and Judith A. Kolb. 2008. The Effects of an Ethics Training Programme on Attitude, Knowledge, and Training of Office Professionals: A Treatment and Control Group Design. *Human Resource Development Quarterly*, 19

Eurobarometer. (2014). *BUSINESSES' ATTITUDES TOWARDS CORRUPTION IN THE EU Directorate-General for Home Affairs*.

Fazekas, M., & Blum, J. R. (2016). *Improving public procurement outcomes: review of tools and the state of the evidence base*. Internal World Bank document.

Fazekas, M., & David-Barrett, E. (2015). *Corruption Risks in UK Public Procurement and New Anti-Corruption Tools*.

Fazekas, M., & Kocsis, G. (2015). *Uncovering High-Level Corruption: Cross-National Corruption Proxies Using Government Contracting Data* (GTI Working Papers No. GTI-WP/2015:02). Budapest.

Flyvbjerg, B., & Molloy, E. (2011). Delusion, deception and corruption in major infrastructure projects: Causes, consequences

and cures. In S. Rose-Ackerman & T. Soreide (Eds.), *The International Handbook on the Economics of Corruption* (Volume Two, pp. 81–107). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Guasch, J. L., & Straub, S. (2009). Corruption and concession renegotiations: Evidence from the water and transport sectors in Latin America. *Utilities Policy*, 17(2), 185–190.

IMM Sweden. (2014). *Code on Gifts, Rewards and other Benefits in Business*.

IMM Sweden. (2016). Joint Initiative to Prevent Bribery and Corruption.

Lewis-Faupel, Sean, et al. Can electronic procurement improve infrastructure provision? evidence from public works in india and indonesia. No. w20344. National Bureau of Economic Research, 2014.

Local Government Association (2014). Councillors' guide: A guide for new councilors, Local Government Association. http://www.local.gov.uk/publications/-/journal_content/56/10180/6202054/PUBLICATION.

Mungiu-Pippidi, A. (2015). *Government Favouritism in Europe*. Barbara Budrich Publishers.

Mungiu, A. (2006). Corruption: Diagnosis and Treatment. *Journal of Democracy*. <https://doi.org/10.1353/jod.2006.0050>

National Fraud Authority (2011). *Procurement Fraud in the Public Sector*.

OECD (2011a). Asset Declarations for Public Officials. A Tool to Prevent Corruption.

OECD (2011b). Government outsourcing. *Government at a Glance 2011*.

Singer, M., Konstantinidis, G., Roubik, E., & Beffermann, E. (2009). Does e-procurement save the state money? *Journal of Public Procurement*, 9(1), 58–78.

Фундація «Sunlight» (2013). Вивчення прозорості на прикладі: Публічні закупівлі в Словацькій Республіці. <https://sunlightfoundation.com/2013/08/12/case-study-public-procurement-in-the-slovak-republic/>

Резолюція 421 (2017)

1. У своїх багатьох проявах корупція становить головну загрозу врядуванню й демократії в Європі та підриває впевненість громадян у демократичних інституціях. Її масштаби впливають на громадян, уряди та бізнес-середовище, підвищуючи непередбачуваність та перешкоджаючи новим інвестиціям. Маючи це на увазі, Конгрес місцевих та регіональних влад на своїй 31-й сесії затвердив Дорожню карту заходів із попередження корупції та сприяння публічній етиці на місцевому та регіональному рівнях. Ця Дорожня карта включає підготовку тематичних доповідей, зокрема з питань прозорості в публічних закупівлях.

2. Оскільки публічні закупівлі – це суттєва частина публічних послуг, що їх надають місцеві та регіональні влади, ефективні закупівлі є ключем до доброго врядування. Оскільки значну частку публічних витрат залучають через у публічні закупівлі та все більше публічних ресурсів передають до приватного сектору чи неприбутковим організаціям, публічні закупівлі – це особливо вразлива ділянка для різних видів корупції.

3. У процесі закупівель корупція набуває різних форм, як-от призначення урядових контрактів друзям чи політичним союзникам на шкоду прозорості та змагальності процесу або ж формування картелів із метою здійснення маніпуляцій у тендерному процесі.

4. Частіше використання аутсорсингу та публічно-приватних партнерств для надання публічних послуг здатне спричинити конфлікти інтересів у публічних закупівлях. Публічні службовці чи політики можуть використовувати

інсайдерську інформацію про плани закупівель чи власний вплив на рішення з питань закупівель на користь своїх друзів, родичів чи союзників, які беруть участь у тендері. Іншим потужним джерелом корупції є явище «каруселі», коли персонал з посад у місцевому уряді переводять у приватний сектор, часто в компанії, залучені в процес місцевих урядових закупівель. Державні службовці можуть послуговуватися інсайдерською інформацією чи визначати зміст контрактів під час перебування на посаді для подальшого отримання вигоди для себе упродовж роботи на приватного підрядника чи створювати можливості для себе або друзів.

5. Різноманітні ризики існують упродовж усього процесу закупівель: починаючи з етапу оцінювання потреб до етапу імплементації. На етапі оцінювання потреб особа може завищувати вартість таких потреб, впливаючи на весь змагальний процес, або ж вносити надлишкові витрати на помилки. На етапі розроблення ризики пов'язані зі складанням переліку вимог чи нечіткістю деталей відбору. На етапі визначення переможця корумпований службовець може наполягати на слабкості певного постачальника та уявних перевагах інших. Урешті-решт на етапі імплементації ризики, пов'язані із моніторингом підрядника, здатні призвести до нижчої якості чи більших витрат, що означатиме марну трату публічних коштів.

6. Зі зростанням складності процесу закупівель місцеві влади можуть також ризикувати через брак серед працівників осіб із відповідною кваліфікацією, пов'язаною з укладенням контрактів. Порівняно з компаніями місцеві влади опиняються в програшній позиції, що часто вимагає додат-

кових ресурсів на юридичні послуги. Персонал місцевих та регіональних урядів часто не підготовлений належно для виконання складних процедур з укладення контракту та моніторингу їхнього виконання.

7. Є низка практичних заходів, що їх можуть вжити місцеві та регіональні влади для скорочення ризиків корупції, починаючи із прозорості. Прозорість на всіх етапах процесу закупівель – ключова у справі скорочення корупційних ризиків та підвищення громадської довіри до місцевих і регіональних адміністрацій.

8. Перехід до електронних систем закупівель продемонстрував значний вплив на скорочення корупційних ризиків у цій сфері.

9. Запровадження кодексів поведінки, як-от заборона на одержання винагород, подарунків та інших переваг, у поєднанні із навчальними програмами з питань доброчесності для місцевих та регіональних виборних представників і призначених службовців також довело свою корисність у питанні уникнення ризиків конфлікту інтересів у публічних закупівлях.

10. Корупцію в публічних закупівлях часто виявляють особи всередині організації, повідомляючи про неї відповідних працівників. До таких інформаторів можуть застосовувати репресивні заходи, що вимагає відповідного захисту для цих осіб.

11. З огляду на зазначене вище, Конгрес пропонує місцевим та регіональним органам влади держав-членів Ради Європи:

- a. оцінити різні корупційні ризики, пов'язані із закупівлями, та встановити механізми внутрішнього контролю й оцінки;
- b. підсилити прозорість шляхом оприлюднення даних та деталей закупівель на всіх стадіях процесу з метою заохочення громадської пильності й залучення громадянського суспільства;
- c. забезпечити застосовність вимог щодо прозорості й до приватних підрядників, що надають аутсорсингові послуги;
- d. спростити процедури публічних закупівель для надання їм більшої доступності та зрозумілості для усіх сторін;
- e. запровадити для публічних закупівель системи електронних закупівель, у яких оголошення про тендери та тендерну документацію оприлюднюватимуть на публічно доступному веб-сайті, а тендерні пропозиції подаватимуть через спеціальні ІТ-системи;
- f. сприяти угодам про доброчесність між тими органами влади, що укладають контракти, та учасниками тендера, у яких (угодах) обидві сторони погоджуватимуться утримуватися від корупційних практик та заявлятимуть про свою відкритість для моніторингу з боку громадянського суспільства;
- g. підтримувати навчання публічних службовців на місцях із питань укладання складних контрактів та проведення аудиту;

- h.* сприяти формуванню антишахрайської культури шляхом усвідомлення ризиків, а також виявлення та попередження випадків шахрайства;
- i.* визначити процедури інформування, що забезпечили б конфіденційність повідомлень та уникнення шкоди для особи, що повідомляє про підозрілі діяння;
- j.* запровадити гарантії для попередження конфліктів інтересів у процесі закупівель, як-от кодекс поведінки для всіх учасників процесу закупівель, чітке визначення етичних стандартів поведінки, якої очікують від них. Такі стандарти, зокрема, передбачають заборону прийняття винагород, подарунків та інших переваг;
- k.* розробити навчальні програми для запровадження таких кодексів;
- l.* розглянути можливість запровадження та регулярного оцінювання наявних механізмів забезпечення й примусу, наприклад дисциплінарних проваджень та санкцій для додаткової підтримки імплементації таких кодексів.

12. Конгрес вирішив взяти наведені вище міркування та рекомендації до уваги під час перегляду «Європейського кодексу поведінки з політичної доброчесності народних обранців місцевих та регіональних рівнів».

Рекомендація 405 (2017)

1. Багатогранна корупція – це головна загроза врядуванню й демократії в Європі, яка підриває впевненість громадян у демократичних інституціях. Її масштаби мають відповідний вплив на громадян, уряди та бізнес-середовище, підвищуючи непередбачуваність та перешкоджаючи новим інвестиціям. Маючи це на увазі, Конгрес місцевих та регіональних влад на своїй 31-й сесії затвердив Дорожню карту заходів із попередження корупції та сприяння публічній етиці на місцевому та регіональному рівнях. Ця Дорожня карта охоплює підготовку тематичних доповідей, у тому числі з питань прозорості в публічних закупівлях.

2. Публічні закупівлі лежать в основі надання публічних послуг для місцевих та регіональних урядів. У той же час вони можуть бути особливо вразливими до корупції, оскільки передбачають передачу публічних ресурсів до приватного сектора чи неприбуткових організацій.

3. Тому важливою складовою належного врядування є забезпечення прозорих та ефективних закупівель, тому що закупівлі – це суттєва сфера публічних витрат, пов'язана зі значними корупційними ризиками.

4. Максимальна прозорість на всіх етапах закупівельного циклу – ключовий принцип скорочення корупційних ризиків у закупівлях та зміцнення громадської довіри до місцевих і регіональних адміністрацій.

5. Публічні закупівлі особливо вразливі до корупції, адже передбачають передачу публічних ресурсів до приватного сектора чи неприбуткових організацій.

6. У процесі закупівель корупція може набувати різних форм, як-от призначення урядових контрактів друзям чи політичним союзникам на шкоду прозорості та змагальності процесу або явище «каруселі», коли державні службовці користуються інсайдерською інформацією чи визначають зміст контрактів під час свого перебування на посаді для подальшого отримання вигоди для себе упродовж роботи на приватного підрядника або створюють можливості для себе чи друзів.

7. Ризики присутні всіх етапах процесу закупівель: на етапі оцінювання потреб особа може завищувати вартість таких потреб, тим самим впливаючи на весь змагальний процес, або ж вносити надлишкові витрати на помилки. На етапі розроблення ризики пов'язані із складанням переліку вимог чи нечіткістю деталей відбору; на етапі визначення переможця корумпований службовець може наполягати на слабкості певного постачальника та уявних перевагах інших; на етапі імплементації ризики, пов'язані із моніторингом підрядника, здатні призвести до нижчої якості чи більших витрат, що означатиме марну трату публічних коштів.

8. Багато місцевих органів влади можуть також ризикувати через брак відповідної кваліфікації з укладення контрактів серед працівників, що ускладнює оцінку публічних закупівель. Персонал, задіяний у процесі закупівель, іноді недостатньо компетентний у складних питаннях процедури укладання контрактів та моніторингу їхнього виконання.

9. Інформація, що її надають особи, які мають інсайдерські дані щодо процедури публічних закупівель, є дієвим

засобом боротьби з корупцією. Інформатори потребують захисту. Вони зіштовхуються з реальним ризиком репресивних заходів та погрозами й тиском, що можуть бути особливо відчутними на місцевому рівні.

10. З огляду на ці міркування, Конгрес пропонує Комітету міністрів заохочувати уряди й парламенти держав-членів та, де це можливо, регіональні влади, які мають законодавчі повноваження:

- a.* встановити національні стандарти проведення публічних закупівель із метою підвищення прозорості та зрозумілості процесу;
- b.* запровадити системи електронних закупівель для мінімізації впливу людського фактору в контексті розсуду, із використанням стандартизованих правил та процедур комунікації й онлайн-інструментів;
- c.* забезпечити максимальну прозорість на всіх етапах закупівельного циклу шляхом оприлюднення зрозумілих даних у машинному форматі на початку процедури закупівель;
- d.* забезпечити загальний рівень підготовки та/або професійної кваліфікації персоналу, який відповідає за процедуру закупівель;
- e.* запровадити загальну систему показників на національному рівні для спрощення аналізу ризиків кумівства у процесі закупівель;
- f.* створити незалежний орган для розгляду скарг;

- g.* врегулювати перехід із публічного сектора в приватний та стежити за ним для скорочення ризику конфлікту інтересів за допомогою «каруселі»;
- h.* встановити анонімну лінію зв'язку для інформаторів, аби спростити повідомлення про зловживання та забезпечити захисту інформаторів.

Процес державних закупівель пов'язаний із значними витратами та збільшенням передачі державних ресурсів приватному сектору. Ризики корупції реальні через недостатню експертизу у сфері закупівель, непрозорість та практику кадрової «каруселі» коли вчорашні урядовці переходять на роботу в компанії – учасниці конкурсних закупівель.

Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи пропонує практичні кроки, які місцеві та регіональні органи влади можуть вжити для зменшення впливу такої корупції.

Створення внутрішнього контролю, постійне використання механізмів оцінювання, посилення прозорості, запровадження національних стандартів і систематичне використання державних онлайн-закупівель – підходи, які пропонує Конгрес для місцевих виборних посадових осіб та громадян.

UKR

www.coe.int

Рада Європи – провідна правозахисна організація континенту. Вона складається з 47 держав-членів, з яких 28 є одночасно членами Європейського Союзу. Конгрес місцевих та регіональних влад – це інституція Ради Європи, відповідальна за зміцнення місцевої та регіональної демократії у всіх 47 державах-членах. Складається з двох палат – Палати місцевих влад та Регіональної палати – та трьох комітетів, до складу яких входять 648 виборних посадових осіб, що представляють понад 200 000 місцевих та регіональних влад.