

Общественная этика

**Обеспечение
транспарентности
государственных
закупок на местном и
региональном уровнях**

Конгресс местных и региональных властей
Совета Европы

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Общественная этика

**Обеспечение
транспарентности
государственных
закупок на местном и
региональном уровнях**

Конгресс местных и региональных властей
Совета Европы



Французское издание:

Rendre les marchés publics transparents aux niveaux local et régional

Воспроизведение текстов данной публикации разрешается при условии указания полного названия источника, т.е.

Совета Европы. Для использования в коммерческих целях или перевода на любой из неофициальных языков Совета Европы просьба обращаться по адресу: publishing@coe.int.

Обложка и макет: Отдел производства документов и публикаций (SPDP), Совет Европы

Совет Европы, октябрь 2020 г.

Напечатано в типографии Совета Европы

Настоящая публикация не проверялась редакционной группой SPDP на предмет исправления грамматических ошибок и опечаток

Оглавление

ПРЕДИСЛОВИЕ	5
ОБЕСПЕЧЕНИЕ ТРАНСПАРЕНТНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК НА МЕСТНОМ И РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ ПОЯСНИТЕЛЬНЫЙ МЕМОРАНДУМ	7
Введение	10
Коррупция при закупках	13
Доказательства и оценки	16
Коррупция при закупках, связанных с инфраструктурой	22
Системные риски	24
Политические рекомендации	31
Справочные материалы и ссылки	41
РЕЗОЛЮЦИЯ 421 (2017)	45
РЕКОМЕНДАЦИЯ 405 (2017)	53

Предисловие

Как обеспечить прозрачность государственных закупок на местном и региональном уровнях? Настоящая брошюра призвана дать ответ на этот вопрос и повысить осведомленность местных и региональных выборных представителей, а также государственных служащих и всех тех, кто участвует в процессе государственных закупок. Эта область особенно подвержена рискам коррупции, поскольку связана не только с большими объемами государственных расходов, но и с возрастающими масштабами передачи государственных ресурсов частному сектору.

Брошюра помогает выявить структурные проблемы, создающие риск коррупции, и служит практическим инструментом для лучшего понимания сложной процедуры закупок. Отсутствие квалифицированных специалистов, феномен «вращающейся двери», когда сотрудники местных органов власти переходят на работу в частные компании, участвующие в тендерах на получение государственных заказов, и отсутствие прозрачности – вот лишь некоторые примеры трудностей и рисков, сопровождающих процесс государственных закупок.

Конгресс местных и региональных властей Совета Европы принял доклад по данному вопросу и предложил ряд конкретных мер, которые могут быть реализованы

местными и региональными властями для снижения их подверженности этому виду коррупции. Они включают в себя создание механизмов внутреннего контроля и оценки, повышение прозрачности путем публикации данных о государственных закупках на всех этапах процесса, установление национальных стандартов и внедрение онлайн-систем государственных закупок для более эффективного контроля человеческого участия в этих процессах.

Однако выявлять случаи коррупции в сфере государственных закупок по-прежнему нелегко, в связи с чем возникает необходимость в более четких правилах и процедурах на всех этапах процесса. Для того чтобы стратегия предупреждения коррупции была эффективной, необходимо учитывать все аспекты этой проблемы. Именно это Конгресс предлагает в своей серии «Общественная этика», которая является частью дорожной карты мероприятий Конгресса по предупреждению коррупции и поощрению общественной этики на местном и региональном уровнях. Задача заключается в том, чтобы обеспечить ряд практических мер реагирования на новые вызовы, стоящие перед местными и региональными органами власти.

Обеспечение транспарентности государственных закупок на местном и региональном уровне

Пояснительный меморандум

CG33(2017)13

19 октября 2017 г.

**Докладчик: Амели ТАРШИС ИНГРЕ,
Швеция (М, НЛДГ)**

Резюме

Ввиду того, что государственные закупки сопряжены с большими объемами государственных расходов и, во все большей степени, с передачей государственных ресурсов частному сектору или некоммерческим организациям, они особенно подвержены различным формам коррупции. В настоящем докладе рассматриваются системные проблемы в сфере закупок на местном и региональном уровнях, создающие такие коррупционные риски как ограниченный профессиональный опыт заключения контрактов, феномен «вращающейся двери» или отсутствие прозрачности, и предлагаются практические меры, которые могут быть приняты местными и региональными властями для снижения их подверженности такой коррупции.

В своей резолюции Конгресс предлагает местным и региональным властям произвести анализ тех или иных рисков коррупции в сфере закупок и установить механизмы внутреннего контроля и оценки. Он призывает их повысить прозрачность посредством публикации данных и сведений о закупках на всех этапах процесса с тем, чтобы стимулировать общественный контроль и вовлечение гражданского общества.

В своей рекомендации он также просит Комитет министров рекомендовать правительствам и парламентам стран-членов установить национальные стандарты государственных закупок и внедрить системы онлайн-закупок в целях сведения к минимуму соответствующих дискреционных вмешательств человека.

ВВЕДЕНИЕ

На государственные закупки приходится в среднем 29% общих государственных расходов в странах ОЭСР, хотя доля расходов местных и региональных органов власти – в отличие от расходов центрального правительства или государственных предприятий – значительно разнится в тех или иных государствах. К ним относятся расходы на крупные проекты, например, строительство новой инфраструктуры, а также повседневные закупки для удовлетворения текущих потребностей, начиная с ремонта дорог и заканчивая канцелярскими принадлежностями.

Коррупция определяется как злоупотребление властью (*Transparency International*). Политическая коррупция возникает, когда государственный служащий нарушает правила, связанные с его/ее должностью, в интересах компании или приспешников, и побуждается к этому обещанием личной выгоды, либо выгоды друзей и соратников. Обмен может быть инициирован государственным чиновником или компанией.

Коррупция может быть в высшей степени оппортунистической, т.е. носить разовый характер в личных интересах или в интересах близкого окружения, или систематический, например, если организована политической партией или элитой в качестве способа финансирования политической деятельности и формирования лояльных сторонников (как в клиентелизме), а также для получения большей личной выгоды. Как правило, степень коррупции зависит от следующих факторов:

- ▶ *возможностей*, имеющихся у лиц, занимающих государственные должности, т.е., какими полномочиями и свободой действий они обладают для контролирования процессов; и
- ▶ уровня *подотчетности*, который ограничивает их полномочия – то есть, в какой степени другие лица вправе подвергать проверке их решения и действия и контролировать их (Mungiu-Pippidi, 2006).

Государственные закупки крайне подвержены политической коррупции. Это отражает тот факт, что по самой своей природе государственные закупки подразумевают передачу государственных ресурсов. Эти ресурсы передаются частным или некоммерческим организациям (или иногда другим государственным учреждениям), которые выигрывают контракты на поставку товаров, работ или услуг. Цель политики государства в области государственных закупок заключается в выборе поставщика, который наилучшим образом способен поставлять высококачественные товары, работы или услуги, и в обеспечении соотношения цены и качества для налогоплательщиков. Однако этот процесс представляет собой привлекательную мишень для отдельных лиц и компаний, стремящихся в коррупционных целях нарушить процесс в личных интересах или в интересах своего окружения.

В сфере государственных закупок предполагается, что оптимальные результаты для населения будут достигнуты при открытой конкуренции за контракты и принятии решений о беспристрастном распределении контрактов на основе наилучшего соотношения цены и качества.

Коррупция в сфере государственных закупок, как правило, подразумевает совершение действий, препятствующих открытой конкуренции, или присуждение контрактов на основании связей узкого круга, например, кумовства или покровительства в отношении членов семьи, родственников или политических союзников. Кроме того, коррупция в сфере государственных закупок может быть связана с и прямым подкупом.

Коррупция также может возникать между частными лицами без участия государственных служащих. Например, когда участники тендера образуют картель и вступают в сговор с целью манипулирования результатами тендера, это представляет собой одну из форм коррупции. Иногда сговор между поставщиками приводит к сегментированию рынка закупок на определенный ассортимент товаров, позволяя каждому поставщику получить эксклюзивный доступ к определенному сегменту, например, региону или типу оборудования. В других случаях тендерными заявками манипулируют таким образом, что «успех» приходит поочередно к участникам картеля. Определенный круг поставщиков по очереди подает заявки в течение нескольких лет, а другие поставщики на каждом тендере отзывают свои заявки или подают их по завышенным ценам, побуждая государственных служащих выбрать конкретное предложение. Впоследствии участники картеля заключают друг с другом договоры субподряда на часть работ или делятся прибылью, или просто позволяют другой компании выиграть в следующий раз. К такой форме коррупции не обязательно привлекать субъекта государственного сектора, хотя зачастую государственные

чиновники получают взятки за то, что закрывают глаза на доказательства такой деятельности.

Коррупция в сфере государственных закупок может привести к нерациональному расходованию средств и неудовлетворительным результатам. Кроме того, она может стать причиной получения теми или иными политическими группами несправедливых политических преимуществ, подрывая демократию и процессы демократизации.

Коррупция в сфере государственных закупок также наносит вред рыночной экономике, поскольку наличие фаворитизма при распределении контрактов снижает конкурентоспособность некоррупцированных компаний, что сдерживает новых участников. Это наносит долгосрочный ущерб рынку определенных товаров, приводя к росту цен и снижению соотношения цены и качества.

При этом коррупция в сфере государственных закупок способна подрывать доверие к правительству, что может особенно пагубно сказаться на доверии к нему в странах с переходной экономикой или развивающихся странах, стремящихся к укреплению государственной легитимности. Скандалы вокруг нарушений при государственных закупках случаются относительно часто и иногда приводят к отстранению правительства от власти.

КОРРУПЦИЯ ПРИ ЗАКУПКАХ

«Жизненный цикл» закупок делится на четыре этапа: (i) оценка потребностей; (ii) разработка тендерной

документации; (iii) присуждение; а также (iv) исполнение контракта после его присуждения. На каждом этапе этот процесс подвержен манипулированию в коррупционных целях.

На этапе оценки потребностей государственный заказчик оценивает свою потребность в товарах или услугах, принимает решение о том, что следует закупить, и готовит бюджет на планируемую закупку. Коррупцированные лица манипулируют системой, искусственно завышая потребности, сознательно искажая смету расходов или создавая чрезмерные резервы на случай ошибок.

На этапе проектирования готовится тендерная документация, в которой указываются требования и любые условия, касающиеся стандартов качества и безопасности. Коррупция возможна, когда требования составлены таким образом, чтобы поставить в привилегированное или невыгодное положение конкретных поставщиков, если используются неясные критерии отбора и присуждения контрактов, или если без надлежащего обоснования применяются неконкурентные процедуры (например, чрезмерно срочные).

На этапе присуждения контрактов публикуется объявление о проведении закупок, издается тендерная документация и запрашиваются предложения. Участники тендера подают свои предложения уполномоченному по закупкам, который затем производит оценку всех предложений и принимает решение о присуждении контракта. Государственные чиновники могут в коррупционных целях влиять на этот процесс,

разрабатывая критерии оценки в пользу конкретного поставщика или подчеркивая его слабые стороны, не уведомляя население о проведении тендера надлежащим образом (в интересах тех, кто обладает внутренней информацией или уже выигрывал аналогичные контракты), способствуя получению предложений, заведомо проигрывающих предпочитаемому поставщику, принимая поздние предложения, отклоняя законные предложения или принимая пристрастные решения на этапе оценки. Со стороны компаний участники тендеров могут вступать в сговор, чтобы между собой решать, какая компания «выиграет» тендер, а затем установить свои цены соответствующим образом, обеспечивая успех той или иной компании. Затем они чередуют этот «выигрыш» между собой на основании договоренности, подтасовывая последующие заявки аналогичным образом.

На этапе реализации контракта победитель тендера должен предоставить согласованные товары и услуги в соответствии с условиями и сроками, оговоренными в контракте. Однако заказчик – правительственный департамент или местный муниципалитет – несет ответственность за контроль выполнения контракта, наименее жестко контролируемый аспект процесса. Коррупция может возникнуть, если привилегированные субподрядчики не привлекаются к ответственности, если игнорируется использование некачественных товаров, или если коррумпированное предприятие и коррумпированное должностное лицо, осуществляющее надзор, вступают в сговор для согласования повышения цен или изменений в спецификациях. Хотя коррупция

может проявиться только на этом этапе реализации контракта, она может быть результатом сговора между государственными чиновниками и компанией на более раннем этапе.

ДОКАЗАТЕЛЬСТВА И ОЦЕНКИ

Выявление случаев коррупции в сфере государственных закупок сопряжено с большими трудностями. Это отчасти отражает тот факт, что лица, причастные к коррупционным деяниям, заинтересованы в их сокрытии ввиду их незаконности, и могут быть наказаны в случае задержания, а также зачастую имеют право скрывать свои действия или даже подрывать усилия по обеспечению транспарентности своих действий. Однако в более глубоком смысле эта трудность отражает сложный характер суждений о том, представляют ли собой явные нарушения случаи коррупции, а не некомпетентность или неэффективность.

Несомненно, имеется подтверждение того, что государственные закупки многими воспринимаются как коррумпированные. В рамках специального опроса «Евробарометра», посвященного отношению бизнеса к коррупции (опубликованного в 2014 г. на основании исследования, проведенного в феврале-марте 2013 г.), были заданы конкретные вопросы о восприятии коррупции в сфере государственных закупок компаниями, которые участвуют и не участвуют в тендерах на получение государственных контрактов (Евробарометр, 2014). Из компаний, принимавших участие в процедурах публичных закупок в течение последних трех лет,

35% считают, что коррупция в сфере региональных/местных закупок широко распространена. Коррупция в сфере региональных/местных закупок не считалась более распространенной, чем в сфере закупок на национальном уровне.

64% опрошенных респондентов, не участвовавших в государственных закупках в течение последних трех лет, считают, что коррупция широко распространена в сфере местных/региональных госзакупок. Хотя эта группа, возможно, менее информирована, тем не менее, ее восприятие весьма актуально, поскольку одного лишь представления о широкой распространенности коррупции может быть достаточно, чтобы удержать некоторые компании от участия в тендерах, ограничивая тем самым доступ на рынки и открывая конкуренцию. В регионе ЕС 11% компаний заявили о своем решении не принимать участие по меньшей мере в одном тендере, поскольку «казалось, что сделка уже была совершена до объявления тендера» (от одной трети компаний в Португалии до всего 1% в Дании), а 16% участников не приняли участие в тендере, поскольку «критерии были разработаны специально под определенных участников» (от 36% в Португалии до 7% в Дании).

Восприятие коррупции значительно разнится в том или ином секторе. Коррупция при заключении контрактов наблюдалась в сфере строительства, машиностроения и электроники. 35% компаний из строительного сектора заявили, что им не позволили получить контракт из-за коррупции. Наименее всего коррупция связана с финансовыми услугами, банковской и инвестиционной

деятельностью, хотя 18% компаний считают, что коррупция помешала им заключить контракты в этих областях.

Малые предприятия, в отличие от крупных, считают коррупцию более распространенной: 48% предприятий с годовым оборотом менее 100 000 евро полагают, что из-за коррупции они потеряли региональный/местный контракт на закупки; только 11% предприятий с годовым оборотом более 50 миллионов евро думают так же. И хотя восприятие является несовершенным показателем фактического уровня коррупции, вполне вероятно, что более крупным компаниям легче избегать взяточничества, поскольку они располагают значительными рычагами влияния, и органы-заказчики могут пожелать привлечь престижную фирму. С другой стороны, крупным компаниям, возможно, реже предлагают давать взятки, потому что государственные чиновники считают, что их контроль более жесткий и поэтому думают, что их незаконные действия могут быть разоблачены с большей вероятностью. Однако вполне возможно, что небольшие компании не получают контракты по уважительным причинам, но, тем не менее, винят в своей неудаче коррупцию.

Восприятие коррупции также значительно отличается в разных странах, даже на территории ЕС. В Словакии 84% опрошенных компаний заявили о широкой распространенности практики индивидуально разрабатываемых спецификаций для конкретных компаний; эти показатели аналогичны для Греции (81%), Испании и Кипра (80% в обеих странах). Датские компании в наименьшей степени склонны утверждать, что практика подачи индивидуальных заявок широко

распространена (23%); за ними следуют компании из Великобритании и Эстонии (35%).

Такие подробные данные о восприятии ситуации в других странах отсутствуют. Однако в Докладе о глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума поднимается вопрос о том, как часто компании «осуществляют незадокументированные дополнительные платежи или дают взятки в связи с присуждением государственных контрактов и лицензий». Возможные ответы варьируются от 1 (очень часто) до 7 (никогда не бывает).

В этом отношении наименее коррумпированными странами являются Новая Зеландия, Финляндия и Сингапур – 6,5, 6,5 и 6,4 баллов, соответственно. Наихудшие результаты у европейских стран продемонстрировали Венгрия (2,6), Босния и Герцеговина (2,6) и Украина (2,4). В Африке лидирует Руанда, набравшая 5,3 балла, но показатели большинства африканских стран ниже 4, причем Нигерия (1,8) демонстрирует наихудшие результаты. В Азии большинство стран получили 3-5 баллов, хотя Бангладеш занимает 139-е место из 140 в рейтинге, набрав 1,8 балла. Латинская Америка демонстрирует широкий разброс с самыми коррумпированными странами, такими как Аргентина (1,8), занимающая 138 место из 140, и Венесуэла (1,7), занимающая последнее место в таблице.

В ходе недавней работы в рамках финансируемого ЕС проекта ANTICORRP был разработан ряд показателей фаворитизма в сфере государственных закупок с особым упором на определенные аспекты процесса (например,

чрезмерное использование процедур, ограничивающих конкуренцию исключительно участниками тендеров, или чрезмерно жесткое определение требований) и результаты (например, победители тендеров имеют прочные политические связи или выигрывают только совместно с некоторыми другими участниками тендеров) (*Mungiu Pippidi, 2015*).

Эта новая методика измерения коррупции в сфере государственных закупок основывается не на опросах восприятия, а на использовании «больших массивов данных» и компьютерных мощностей высокого уровня. (*Mihály Fazekas & Kocsis, 2015*). В рамках методики анализируются большие массивы данных о контрактах, в том числе информация о тендерном процессе и победителях и проигравших тендеров. При анализе этих данных выявляются некоторые «тревожные сигналы», свидетельствующие о коррупции. Анализ большого количества контрактов за нескольких лет среди различных органов власти позволяет специалистам идентифицировать закономерности, связанные с определенными заказчиками или определенными фирмами (или картелями). Это может послужить основой для дальнейших расследований с целью установления того, являются ли эти закономерности результатом коррупции или нет. Кроме того, анализ основан на объективных данных, а не на восприятии, и, таким образом, обещает быть более надежным.

К тревожным сигналам потенциального риска коррупции в сфере закупок относятся тендеры с очень короткими сроками (что, как правило, выгодно инсайдерам с

доступом к большей информации), использование неконкурентных процедур (создающих почву для фаворитизма), единственные участники тендеров (доказательство того, что другие компании лишены возможности участвовать) и высокая доля очень молодых компаний среди победителей тендеров. Однако все эти факторы могут иметь вполне приемлемые основания, поэтому необходим тщательный анализ.

Этот метод используется для анализа заключения контрактов в странах ЕС в рамках финансируемого ЕС крупного исследовательского проекта под названием *Digiwhist*, цифрового осведомителя. В рамках проекта осуществляется сбор и оценка данных на микроуровне с использованием информации об отдельных государственных закупках и о финансировании и структуре собственности победителей тендера. Эти данные могут быть увязаны с совокупной информацией об активах и доходах в целях выявления потенциальных конфликтов интересов в сфере государственных закупок и определения системных факторов уязвимости в соответствующем законодательстве и его осуществлении. (см. www.digiwhist.eu).

Более широкое использование внешнего подряда и государственно-частных партнерств для оказания государственных услуг привело к размыванию традиционных границ между государственным и частным секторами, что может препятствовать подотчетности (ОЭСР, 2011b).

Это может привести к конфликту интересов, например, с государственными служащими или политиками, использующими внутреннюю информацию о планах

закупок или оказывающими влияние на решения о закупках в интересах друзей, родственников или союзников, участвующих в тендерах, или для получения будущей работы для себя. (David-Barrett, 2013).

КОРРУПЦИЯ ПРИ ЗАКУПКАХ, СВЯЗАННЫХ С ИНФРАСТРУКТУРОЙ

Проблемы на этапе реализации контрактов были документально подтверждены, особенно в части закупок крупной инфраструктуры. Анализ инфраструктурных концессий в Чили за 25-летний период показал, что контракты часто пересматривались в очень короткие сроки после первоначального заключения, и это почти всегда приводило к увеличению расходов для заказчиков и/или сокращению инвестиционных потребностей победителей тендеров. (Guasch & Straub, 2009). Исследования по оценке затрат и спроса по крупным инфраструктурным проектам, охватывающим 258 проектов в 20 странах на пяти континентах, показывают, что в 9 из 10 проектах наблюдается значительный перерасход средств (в среднем, 44,7% в случае железнодорожных проектов) и наша способность прогнозировать затраты не улучшилась за 70 лет. (Flyvbjerg & Molloy, 2011). В аналогичных исследованиях, посвященных прогнозам спроса на инфраструктурные проекты на 30-летний период, демонстрируется, что выгоды постоянно переоцениваются, а затраты недооцениваются.

Эти выводы заставляют усомниться в том, действительно ли увеличение расходов после заключения контракта было непредвиденным. Многие из этих ошибок, вероятно,

объясняются некомпетентностью, неэффективностью или когнитивным искажением, связанным с «неправильным планированием».¹

Однако *Flyvbjerg & Molloy* полагают, что масштабы неправильного прогнозирования и отсутствие улучшений с течением времени могут свидетельствовать о том, что прогнозисты и политические агенты или чиновники совершают «стратегический обман», преднамеренно искажая затраты и прибыль, а затем извлекают выгоду из последующих корректировок. (*Flyvbjerg & Molloy*, 2011). Подрядчики могут называть низкую цену, чтобы выиграть тендер, а затем предлагать варианты, например, повышая цены или используя более дешевые ресурсы на протяжении всего срока реализации проекта, чтобы увеличить свою маржу прибыли. Существует риск того, что группа снабжения заказчика может вступить в сговор в рамках такой стратегии. Стратегический обман может быть использован государственными должностными лицами или выборными членами, обладающими дискреционными полномочиями в отношении процесса государственных закупок, или плановиками и разработчиками, пытающимися манипулировать тендерными процессами для извлечения собственной выгоды.

Стратегический обман не обязательно основывается на взяточничестве. Избирательная логика может также побудить выборных членов поспешить с планами расходов на инфраструктуру без тщательной проверки, в стремлении присоединиться к флагманскому проекту

1 *Kahneman and Tversky*, 1979.

и осознавая, что любое бремя увеличения расходов на заключение контракта может лечь на плечи их преемников после ухода с должности.

Эти риски могут быть в определенной степени устранены посредством разработки систем управления, требующих утверждения надзорными органами или межпартийными группами новых контрактов, их продления или внесения существенных изменений в контракты. Более того, эти процедуры должны соблюдаться неукоснительно. Часто при возникновении скандалов, связанных с коррупцией, обнаруживается что этими правилами пренебрегали.

СИСТЕМНЫЕ РИСКИ

Исследования подтверждают, что коррупционные риски обусловлены рядом системных проблем в сфере местных и региональных государственных закупок, и они все чаще возникают в широком спектре контекстов, даже там, где государственные закупки, на первый взгляд, строго регулируются. Они перечислены ниже.

Нормативно-правовые рамки и учреждения

Анализ нормативно-правовой среды может помочь выявить ключевые области риска со слабым надзором. Например, в странах-членах ЕС этап проведения тендеров относительно строго регулируется Директивой ЕС о государственных закупках, которая определяет виды процедур, которые должны использоваться для контрактов определенной стоимости, устанавливает количество ценовых предложений, которые должны быть запрошены,

и обеспечивает конкурентный характер процесса другими способами. Эти правила создают прочную основу для государственных закупок на местном, децентрализованном и центральном уровнях правительства. Однако они применяются только к контрактам, превышающим установленный ЕС пороговый уровень общественного контроля. Например, контракты на выполнение общественных работ стоимостью более 5 186 000 евро регулируются Директивой ЕС и подлежат опубликованию в Официальном журнале ЕС. Контракты стоимостью ниже этих порогов подвергаются гораздо меньшему контролю. Более того, порог сам по себе создает стимул для того, чтобы заказчики избегали проверок, разделяя крупные контракты на несколько более мелких частей, каждая из которых находится ниже порогового значения.

Недостаточный опыт заключения контрактов

Заключение контрактов является сложной процедурой, и компании зачастую гораздо лучше местных и региональных властей обеспечены ресурсами и могут нанимать дорогостоящих юристов для оказания им помощи в составлении контрактов. Существует вероятность того, что они будут включать положения в коррупционных целях, которые не будут выявлены государственными служащими, выборными лицами или аудиторскими группами.

Даже при наличии хорошего опыта заключения контрактов часто присутствует разрыв между специализированным отделом закупок, который занимается тендером, и государственным «заказчиком», который пользуется

услугами, например, ИТ-отделом. Ответственность за мониторинг контрактов и проверку их исполнения часто возлагается на заказчика после присуждения контракта, и это создает «разрыв», который может препятствовать подотчетности. Существует риск того, что поставщик попытается подкупить ИТ-отдел с целью пересмотра условий контракта, не проходя повторно процедуры, требуемые отделом закупок.

Необходимость опыта заключения контрактов и масштаб коррупционных рисков зависит от того, что именно закупается. Для закупок достаточно стандартизированных товаров необходимо меньше опыта, поэтому имеет смысл обратиться к централизованным или коллективным закупкам. Однако при закупке услуг или общественных работ могут понадобиться значительные экспертные знания для того, чтобы составить правильные контракты и защитить общественные интересы. Скорее всего, будет сложнее гарантировать подотчетность, и для этого могут потребоваться значительные знания местных реалий, а также опыт заключения контрактов.

Эта проблема часто усугубляется там, где местные и региональные органы власти имеют слабые финансовые ресурсы или находятся под давлением из-за сокращения бюджета. Опыт заключения контрактов можно повысить путем найма опытных юристов на временной или постоянной основе. Однако это дорогостоящее мероприятие, и организации государственного сектора, как правило, не имеют для этого средств или не желают тратить их на выполнение таких вспомогательных функций из опасения критики в свой адрес за выплату

высоких окладов сотрудникам или консультантам. Высокая текучесть кадров и отсутствие опыта управления проектами также приводят к снижению личной ответственности и подотчетности по крупным проектам.

Отчетность за услуги внешних подрядчиков

Местные и региональные власти все чаще прибегают к использованию внешнего подряда для оказания государственных услуг, нередко руководствуясь стремлением повысить эффективность. Это может привести к снижению подотчетности за предоставление этих услуг и тем самым увеличить коррупционные риски.

Услуги внешних подрядчиков не должны влиять на подотчетность или приводить к увеличению коррупционных рисков. Теоретически, когда местные органы власти передают на внешний подряд услуги, они должны осуществлять контроль над подрядчиками. Однако на практике местные органы власти, как правило, не готовы выполнять эту функцию. Для этого им потребовалось бы удерживать квалифицированных специалистов, но те самые трудности, которые побудили их прибегнуть к внешнему подряду, означают, что вряд ли они могут сохранить таких специалистов в своем штате.

Кроме того, способность населения требовать от поставщиков услуг подотчетности зачастую значительно снижается после того, как услуги передаются на внешний подряд. Доступ к информации от частных поставщиков может быть затруднен из-за законов о коммерческой тайне. Даже в тех странах, где действуют законы о свободе информации, они часто не применяются к частным

подрядчикам, предоставляющим государственные услуги. Требования к транспарентности, по-видимому, также потребуются адаптировать к конкретным секторам. Возможно, было бы целесообразно ограничить транспарентность в нескольких областях, но это не должно позволить установить стандарт для всего спектра государственных закупок.

«Дверь-вертушка»

Связанная с этим проблема называют «вертушкой», то есть, перемещением персонала с должностей в местном органе власти на должности в частных компаниях, претендующих на государственные контракты. В частности, учитывая распространение внешнего подряда, нет ничего необычного в том, что персонал местных органов власти нанимается подрядчиками, участвующими в тендерах на получение государственных контрактов. Это создает риск того, что государственные служащие – или в случае местных органов власти, выборные члены – могут злоупотреблять своим доступом к внутренней информации или своим правом формировать политику или контракты во время пребывания в должности с тем, чтобы создать возможности для себя, своих друзей или компаний частного сектора, в которых они впоследствии будут искать работу.

Существует несколько различных типов конфликтов интересов, которые могут возникнуть при трудоустройстве после прекращения государственной службы.

Служащий может использовать свои полномочия во время пребывания в должности для формирования

политики или принятия решения о заключении контракта (например, политика передачи оказания конкретной услуги внешнему подрядчику или решение о покупке определенного вида товаров или об услугах конкретного поставщика) в пользу определенной компании с целью расположения к себе этой компании и открытия тем самым возможности для трудоустройства в будущем.

Исследования, проведенные в Соединенных Штатах Америки, показали, что такие последствия весьма распространены, т.е. во время пребывания в должности некоторые должностные лица присуждают контракты на выгодных условиях компаниям, которые впоследствии вознаграждают их работой. Приведем в качестве примера одно из наиболее заметных судебных дел против государственного служащего: чиновница Министерства обороны США, ответственная за закупки, отдала предпочтение компании *Boeing* при принятии решения о заключении контракта. Заключенный контракт был очень выгодным для компании за счет государственных и общественных интересов. Впоследствии эта чиновница была взята на работу оборонным подрядчиком, но ее проступок был раскрыт, и она была привлечена к ответственности.

Другое правонарушение – неправомерное влияние – возможно, если бывший государственный служащий, в настоящее время работающий в компании, оказывает влияние на своих бывших сослуживцев с целью принятия решения в пользу своего нового работодателя. В этом случае он будет оказывать неправомерное влияние, а суждения его бывших коллег будут необъективны.

Другой вид конфликта возникает, если чиновник спекулирует государственной службой, используя свои знания или авторитет, вытекающие из его или ее роли государственного служащего, с целью получения финансовой выгоды. Эта спекуляция может иметь место во время пребывания в государственной должности или по его окончании. Иногда это связано с феноменом «перехода на сторону противника», когда служащий покидает государственную должность, чтобы устроиться на работу в предприятие частного сектора на роль, которая требует от него или от нее противостоять позиции правительства по вопросу, в котором он или она ранее представлял правительство. Это может создавать проблему, поскольку это лицо могло иметь доступ к привилегированной информации в правительстве, которая теперь может быть использована для того, чтобы помешать достижению правительством цели.

Переход от государственных к частным ролям может быть законным и принести много преимуществ, но во избежание конфликта интересов необходимо тщательно регулировать его.

Неформальные властные сети

Значительное количество неофициальных данных, а также анализ раскрытых скандалов свидетельствует о том, что коррупция процветает там, где отдельные лица или группы лиц обладают чрезмерной неофициальной властью над конкретной организацией местного самоуправления. Эта неофициальная власть может проистекать из власти официальной. Например, в тех случаях, когда одна

политическая партия доминирует в местной власти в течение ряда лет, отдельные лица наращивают покровительственные полномочия и связи, которые позволяют им осуществлять неофициальную власть над тем, как распределяются ресурсы. Или же неофициальная власть может быть обусловлена личными чертами характера конкретного руководителя. Иногда люди могут доминировать над своими коллегами или подчиненными, чтобы убедить их принять участие в коррупции или игнорировать нарушения за счет харизмы или издевательств. В таких случаях это приводит к ослаблению подотчетности и увеличению коррупционных рисков.

Эту проблему сложно исследовать и определить количественно. Однако существуют доказательства, что коррупция и ненадлежащее управление государственными закупками в местных органах власти может быть более распространенным явлением, если действующая политическая партия доминирует и/или не имела противников в течение многих лет. Эта взаимосвязь между доминированием одной партии и коррупцией в сфере закупок требует более глубокого изучения.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

Для сокращения подверженности коррупционным рискам местные и региональные власти могут принять ряд мер.

Институты и надзор

Иногда относительно простые реформы системы отчетности серьезным образом сказываются на структуре

закупок. В рамках исследований в Колумбии и Сербии изучалось введение правила, согласно которому заказчики должны были получить разрешение у вышестоящего органа, прежде чем прибегать к закрытым конкурсным процедурам заключения контрактов. В обоих случаях это привело к резкому сокращению использования закрытых конкурсов.

Важным элементом официальной институциональной системы надзора является институт омбудсмана или управление государственных закупок, т.е. независимый орган, в который население может обращаться с подозрениями или жалобами. Очень часто жалобы поступают от проигравших участников тендеров, поскольку эти компании могут иметь хорошие возможности для оценки того, был ли тендер присужден справедливо или в процессе выявлены нарушения. С другой стороны, жалобы проигравших участников иногда представляют собой грубую игру, направленную на то, чтобы несправедливо помешать конкуренту выиграть контракт или добиться прогресса в его завершении. Ключевое значение имеет создание независимого органа для расследования таких жалоб.

Аудиторы играют ключевую роль в обеспечении добросовестности при заключении государственных контрактов – это как внутренний аудит организаций-заказчиков, так и внешние аудиторские организации, которые, как правило, являются независимыми. Механизмы существенно разнятся от страны к стране, но, как правило, это область, в которой ресурсы сокращаются в периоды жесткой финансовой экономии,

что усугубляет коррупционные риски. Чрезвычайно важно сохранить функцию независимого аудита, чтобы учреждения, проводящие проверки местных органов власти, не зависели от местного правительства при продлении своих контрактов. Аудиторские органы должны быть укомплектованы соответствующими специалистами и защищены от сокращения расходов. Они должны обладать полномочиями и независимостью, чтобы выступать против своих коллег, не опасаясь возмездия.

Транспарентность и открытость информации

Крайне важно повысить прозрачность государственных закупок. С помощью новых технологий можно открывать и публиковать контрактные данные. Это позволяет не только усилить контроль со стороны общественности и других ветвей власти, но и оказывает профилактическое действие, поскольку должностные лица будут думать дважды, прежде чем манипулировать процессом заключения контрактов, зная, что подробности будут раскрыты. Ряд стран добились усиления конкуренции и снижения цен благодаря введению системы открытых контрактов, в рамках которой многие сведения процесса закупок становятся общедоступными. Пример успеха Словакии в этом отношении особенно хорошо подтвержден документально (см., например, *Sunlight Foundation*, 2013). Кроме того, исследования подтверждают, что прозрачность процесса торгов приводит к экономии цен благодаря увеличению числа и состава участников тендеров и появлению неместных участников. (*Lewis-Faupel et al.*, 2014).

Обеспечение прозрачности государственных закупок требует от органов-заказчиков создания аппарата автоматического сбора и опубликования данных о процедурах заключения контрактов в машиночитаемых форматах. Если нужные данные не собраны или не опубликованы в машиночитаемом формате, очень трудно воспользоваться преимуществами новых методов анализа, которые задействуют большие вычислительные мощности для обработки большого числа контрактов. К тому же это требует от заказчиков сотрудничества в сборе и публикации точных данных. В некоторых случаях данные предоставляются, но качество входных сведений низкое, поэтому многие значения отсутствуют. Это мешает проведению анализа, не в последнюю очередь потому, что неясно, были ли данные намеренно опущены в попытке избежать контроля, или просто отражают недостаточное внимание к деталям. Заказчики, желающие открыть свои данные, вынуждены тратить время на создание учреждений, чтобы предоставленные данные можно было использовать (*Mihály Fazekas & Dávid-Barrett, 2015*).

Требования прозрачности должны распространяться на частных подрядчиков, предоставляющих услуги на основе внешнего подряда. Компании могут возражать против таких правил, ставящих под угрозу коммерческую тайну.

Однако, учитывая расходование государственных средств, рекомендуется стремиться к максимальной прозрачности, когда это возможно.

Одним из возможных отрицательных последствий требования прозрачности тендера является то, что

она может способствовать сговору между участниками, облегчая членам картелей отслеживание поведения их соучастников в сговоре. Такой сговор может привести к тому, что население будет платить завышенную цену за товары или услуги так же, как если бы фирма заплатила взятку за обеспечение заключения контракта.

Прозрачность контрактов также используется мошенниками, пытающимися выдать себя за поставщиков услуг и перенаправить средства на собственные нужды. В целом, преимущества транспарентности почти определенно перевешивают создаваемые ей дополнительные риски, однако необходимо прилагать усилия для снижения подверженности таким рискам.

Онлайн-закупки

Некоторые заказчики добились больших успехов в борьбе с коррупцией в сфере публичных закупок, внедрив системы онлайн-закупок, которые сводят к минимуму свободу действий человека в этом процессе. В системе онлайн-закупок используются стандартизированные и автоматизированные процедуры для как можно большего числа элементов транзакции. Например, объявления о проведении тендеров публикуются на открытых для общественности веб-сайтах, и тендерная документация доступна для скачивания. Например, документы компании, подтверждающие регистрацию, или ссылки на предыдущий опыт могут храниться в интернете. При электронном представлении документов тендерные предложения официально подаются заказчикам

через специально созданную ИТ-систему, в которой впоследствии открываются тендеры.

Онлайн-закупки облегчают и, как правило, удешевляют, доступ к документам. Как только подрядчики научатся пользоваться этой системой, это позволит сэкономить время и ресурсы и тем самым повысить конкуренцию. Благодаря ей, компании также избегают ошибок, которые могут дисквалифицировать их при участии в тендере. Кроме того, системы онлайн-закупок собирают всю необходимую информацию в одном месте, что позволяет избежать дублирования и облегчает проведение систематических аудитов. С другой стороны, онлайн-закупки могут также привести к появлению жестких систем, которые затрудняют рассмотрение нетипичных случаев (*Mihaly Fazekas & Blum, 2016*).

Несмотря на недостаточность доказательств эффективности систем онлайн-закупок с точки зрения снижения коррупционных рисков, проведенное исследование показывает, что введение онлайн-закупок может привести к увеличению числа участников тендеров, увеличению числа неместных победителей и повышению качества исполнения контрактов (*Lewis-Faupel et al., 2014*) а в некоторых случаях – к снижению цен (*Singer, Konstantinidis, Roubik, & Beffermann, 2009*). В правительственных отчетах Бразилии, Мексики и Румынии утверждается, что экономия на онлайн-закупках составила порядка 20% (*Auriol, 2006*).

Однако следует отметить, что эффект от повышения доступа к рынкам возникает только в том случае, если участники рынка существуют и могут воспользоваться

новыми возможностями. В тех случаях, когда коррупция при заключении контрактов носила системный характер, убедить компании поверить в реформированную систему может быть сложно, и поэтому выгод можно добиться только в среднесрочной перспективе. По этой причине реформы системы закупок должны сопровождаться мерами по укреплению потенциала и доверия среди возможных участников тендеров; например, это стало ключевым компонентом успешной реформы в сфере закупок, проведенной на Украине в рамках программы *ProZorro*.

Профессионализм

Местные органы власти нуждаются в высококвалифицированных специалистах с широкими полномочиями, которые заключают сложные контракты, заботясь об общественных интересах и защищая их. В отношении лиц, участвующих в заключении контрактов, должны существовать требования прохождения регулярного обучения процедурам в целях повышения их квалификации. Такое обучение должно быть широкодоступным, в противном случае существует опасность того, что доступ к обучению или лицензиям на проведение закупок может стать источником самой коррупции.

Необходимо обеспечить, чтобы специалисты по заключению контрактов продолжали следить за исполнением контрактов даже после их заключения, а не передавали эту роль отделам закупок. Для эффективного исполнения контракта после его заключения, в случае сложных работ и услуг, могут также потребоваться квалифицированные специалисты.

Добросовестность и обучение госслужащих

Политики и должностные лица, осуществляющие надзор за закупками, должны проходить обучение по этическим рискам, связанным с их поведением (Комитет по нормам поведения государственных служащих, 2014). В кодексы поведения и трудовые договоры следует включать положения, в которых излагаются индивидуальные обязанности по обеспечению добросовестности и неподкупности при заключении контрактов. Кодексы, касающиеся конкретных рисков, таких как подарки и вознаграждения, могут помочь избежать конфликта интересов – см. пример Швеции. (*IMM Sweden*, 2014). Обучение этическим аспектам этой работы должно проводиться в рамках вводных программ и часто повторяться, поскольку исследование показывает, что такое обучение наиболее эффективно, если проводится регулярно (Объединение органов местного самоуправления, 2014; *Delois and Kolb*, 2008). Создание «горячей линии» или аналогичных услуг для осведомителей также важно для того, чтобы сотрудники могли выражать обеспокоенность по поводу возможных нарушений принципов добросовестности.

Подрядчики, оказывающие государственные услуги, должны быть включены в программу обучения этическим нормам. Должны проводиться консультации по конкретным этическим дилеммам, с которыми сталкивается эта группа (*Beckett, Bukowski, Halliday, & Talebi*, 2014).

Местные органы власти должны вводить четкие определения того, что представляет собой конфликт интересов для должностных лиц и выборных лиц, так или иначе

участвующих в закупках, даже при выполнении надзорных функций. Такие правила не должны запрещать конфликты, но, по меньшей мере, предусматривать требование раскрытия информации о конфликтах и, в соответствующих случаях, отказа от участия в процессах принятия решений. Эти правила следует подкреплять реестрами интересов или декларациями об активах, которые должностные и выборные лица должны подписывать в обязательном порядке. Реестры должны быть либо общедоступны, либо представляться органу, уполномоченному проверять их, в то время как декларации об активах являются наиболее эффективными, если являются обязательными и отслеживаются на предмет их точности по другим базам данных, как это происходит в Румынии (ОЭСР, 2011а).

Регулирование занятости после окончания государственной службы («вращающаяся дверь») должно быть направлено на достижение баланса между снижением риска конфликтов интересов и предоставлением достаточной свободы отдельным лицам, чтобы не навредить привлекательности государственной службы. Даже намек на нарушение может подорвать доверие общественности к органам власти (David-Barrett, 2011).

Совместные действия

Пакт о добросовестности – это добровольное соглашение между властным учреждением и участниками тендеров, заключающими договор о закупках, согласно которому обе стороны обязуются отказаться от коррупционных действий.

Если участники тендера нарушают пакт, это влечет за собой санкции: занесение в черный список, помещение

под следствие или аннулирование контрактов. Соблюдение Пакта контролируется субъектами гражданского общества, которые также рассматривают споры в арбитражном порядке. Первый Пакт о добросовестности был заключен в 1994 году в Эквадоре в рамках проекта строительства нефтеперерабатывающего завода. С тех пор они были опробованы во многих странах и особенно активно популяризируются международной антикоррупционной НПО *Transparency International (TI)*.. TI сотрудничает с государственными органами в целях реализации Пакта о добросовестности в рамках государственных контрактов более чем в 30 странах, включая Германию и Венгрию.

В более широком смысле, правительства, компании и организации гражданского общества иногда участвуют в коллективных инициативах по предотвращению коррупции при заключении контрактов. Например, в Швеции строительные компании сыграли решающую роль в разработке совместной инициативы по предупреждению взяточничества и коррупции, которая регулирует порядок взаимодействия сторон в секторе строительства и недвижимости на основе этического подхода. Эта инициатива содержит руководящие принципы по ряду областей, подверженных коррупционным рискам, включая корпоративные увеселительные мероприятия, спонсорство и партнерство. Кроме того, руководство содержит ряд гипотетических сценариев, которые помогут сотрудникам организаций-заказчиков продумать возможные конфликты интересов (*IMM Sweden, 2016*).

СПРАВОЧНЫЕ МАТЕРИАЛЫ И ССЫЛКИ

Auriol, E. (2006). *Corruption in procurement and public purchase* (Коррупция в сфере госзакупок и снабжения). *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). *Этические нормы для поставщиков услуг государству*.

Committee on Standards in Public Life (Комитет по нормам жизни общества). 2014. *Этика на практике: Продвижение этических норм в жизни общества*. Доступно здесь <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* (Такси? Дверь-вертушка между властью и бизнесом).

David-Barrett, E (2013). *Corruption in UK Local Government* (Коррупция в местном самоуправлении Соединенного Королевства). *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*. (Отражение обучения этическим нормам в поведении, подготовке и квалификации офисного персонала. Организация обучения, контрольная группа. Ежеквартальная подготовка кадров, 19.)

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

Евробарометр. (2014). (Отношение к коррупции в Генеральном директорате внутренних дел ЕС.)

Fazekas, M., & Blum, J. R. (2016). *Improving public procurement outcomes: review of tools and the state of the evidence base. Internal World Bank document.* (Улучшение результатов госзакупок. Обзор инструментов и состояния доказательной базы. Внутренний документ Всемирного банка).

Fazekas, M., & Dávid-Barrett, E. (2015). *Corruption Risks in UK Public Procurement and New Anti-Corruption Tools.* (Коррупционные риски в сфере государственных закупок в Объединенном Королевстве и новые антикоррупционные инструменты).

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.* (Выявление коррупции на высоком уровне полномочий. Международные антикоррупционные показатели на основе данных госконтрактов. Рабочие документы GTI-WP/2015:02). Будапешт.

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. (Под редакцией С. Роуз-Акермана и Т. Сорейда. «Заблуждения, ложь и коррупция в крупных инфраструктурных проектах. Причины, следствия и способы борьбы. Международное пособие по противодействию коррупции в экономике (том 2, стр. 81–107). Челтенхэм, Соединенное Королевство. Издательство Эдварда Элгара.

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. (Коррупция в процессе пересмотра концессий. Водное хозяйство и транспорт в Латинской Америке. Коммунальное хозяйство, 17(2), 185–190.)

ИММ, Швеция. (2014). *Code on Gifts, Rewards and other Benefits in Business* (Подарки, вознаграждения и иные льготы в бизнесе).

ИММ, Швеция. (2016). *Joint Initiative to Prevent Bribery and Corruption*. (Совместная инициатива по предупреждению взяточничества и коррупции).

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*. (Могут ли онлайн-закупки улучшить обеспечение инфраструктуры? По данным коммунальных объектов в Индии и Индонезии. № w20344. Национальное бюро экономических исследований), 2014.

Local Government Association. (2014). *Councillors' guide. A guide for new councilors*, Local Government Association. (Пособие для новых выборных лиц. Объединение органов местного самоуправления http://www.local.gov.uk/publications/-/journal_content/56/10180/6202054/PUBLICATION).

Mungiu-Pippidi, A. (2015). *Government Favouritism in Europe*. Barbara Budrich Publishers. (Правительственный фаворитизм в Европе. Изд-во Барбары Будрих).

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

National Fraud Authority. (2011). *Procurement Fraud in the Public Sector*. (Мошенничество в сфере закупок в государственном секторе).

ОЭСР. (2011а). *Asset Declarations for Public Officials. A Tool to Prevent Corruption*. (Декларации госслужащих о своих активах. Инструмент предупреждения коррупции).

ОЭСР. (2011b). *Government outsourcing. Government at a Glance 2011*. Правительство аутсорсинг. Панорама госуправления 2011.

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

Sunlight Foundation. (2013). *Transparency Case Study: Public Procurement in the Slovak Republic*. (Госзакупки в Словацкой Республике). <https://sunlightfoundation.com/2013/08/12/case-study-public-procurement-in-the-slovak-republic/>

Резолюция 421 (2017)

**Обеспечение прозрачности
госзакупок на местном и
региональном уровнях**

Обсуждена и принята Конгрессом
19 октября 2018 г.

1. Коррупция в ее многочисленных проявлениях представляет собой серьезную угрозу для управления и демократии в Европе и подрывает доверие граждан к демократическим институтам. Ее распространенность затрагивает как граждан, так и правительства и деловые круги, усиливая непредсказуемость и препятствуя новым инвестициям. В свете этого Конгресс местных и региональных властей на своей 31-й сессии принял Дорожную карту мероприятий по предупреждению коррупции и поощрению общественной этики на местном и региональном уровнях. В рамках данной Дорожной карты были подготовлены тематические доклады, в том числе доклад о транспарентности государственных закупок.

2. Поскольку государственные закупки являются неотъемлемой частью предоставления государственных услуг местным и региональным органам власти, эффективная закупочная деятельность имеет ключевое значение для надлежащего управления. Однако ввиду того, что государственные закупки сопряжены с большими объемами государственных расходов и во все большей степени с передачей государственных ресурсов частному сектору или некоммерческим организациям, они особенно подвержены тем или иным видам коррупции.

3. Коррупция в процессе закупок принимает различные формы, в числе которых распределение государственных контрактов среди друзей или политических приспешников в ущерб прозрачному и конкурентному процессу или создание картелей для манипулирования процессом торгов.

4. Расширенное использование услуг внешнего подряда и государственно-частных партнерств для оказания государственных услуг может привести к конфликту интересов в сфере государственных закупок. Государственные служащие или политики могут использовать внутреннюю информацию о планах закупок или оказывать влияние на решения о закупках в интересах друзей, родственников или союзников, участвующих в тендерах. Еще одним важным источником коррупции является феномен «двери-вертушки», который заключается в переходе персонала с поста в местных органах власти на должность в частном секторе, как правило, в компании, занимающиеся закупками для местных органов власти. Государственные служащие могут воспользоваться своей внутренней информацией или формировать политику или контракты во время пребывания в должности с тем, чтобы впоследствии воспользоваться ими, когда будут работать на частного подрядчика, или создать другие возможности для себя или своих друзей.

5. Весь процесс закупок сопровождается теми или иными рисками: от этапа оценки потребностей до этапа осуществления. На этапе оценки потребностей отдельные лица могут завышать потребности, тем самым оказывая влияние на весь процесс конкуренции, или создавать излишние резервы на издержки, связанные с допущением ошибок. На этапе разработки риски связаны с разработкой требований или неясными деталями отбора. На этапе присуждения контракта коррумпированный чиновник может настаивать на недостатках одного поставщика и на предполагаемых преимуществах других. Наконец,

на этапе осуществления риски, связанные с контролем исполнения контракта, могут привести к снижению качества или повышению затрат, что свидетельствует о расточительстве государственного финансирования.

6. По мере усложнения процессов закупок местные органы власти могут также подвергаться риску из-за отсутствия у своих сотрудников достаточного опыта заключения контрактов. Это ставит их в невыгодное положение по сравнению с компаниями, у которых как правило больше ресурсов для приобретения юридических услуг. Сотрудники местных и региональных органов власти зачастую плохо подготовлены к проведению сложных процедур заключения контрактов и контролю их применения.

7. Существует ряд практических мер, которые местные и региональные власти могут принять для уменьшения своей подверженности такой коррупции, начиная с прозрачности.

Транспарентность на всех этапах процесса закупок необходима для снижения коррупционных рисков и повышения доверия населения к местным и региональным органам власти.

8. Переход к системам электронных закупок наглядно продемонстрировал свое значительное влияние на снижение коррупционных рисков в этой сфере.

9. Создание кодексов поведения, например, запрета на получение вознаграждений, подарков и других преимуществ, связанных с программами обучения

принципам добросовестности местных и региональных выборных представителей и назначенных должностных лиц, также оказалось полезным для предотвращения риска конфликтов интересов при государственных закупках.

10. Коррупция в сфере государственных закупок часто выявляется в отчетах инсайдеров. Эти осведомители могут подвергаться преследованиям и, следовательно, нуждаются в соответствующей защите.

11. В свете вышеизложенного Конгресс предлагает местным и региональным органам власти стран-членов Совета Европы:

- a.* произвести оценку различных коррупционных рисков, связанных с закупками, и установить местные механизмы контроля и оценки;
- b.* повысить прозрачность путем публикации данных и сведений о закупках на всех этапах процесса с тем, чтобы стимулировать общественный контроль и вовлечение гражданского общества;
- c.* обеспечить, чтобы требования прозрачности применялись также к частным подрядчикам, предоставляющим услуги внешнего подряда;
- d.* упростить процедуры государственных закупок с тем, чтобы сделать их доступными и прозрачными для всех участвующих сторон;
- e.* внедрить системы электронных закупок, в рамках которых объявления о проведении тендеров

- и тендерная документация публикуются на общедоступном веб-сайте, а тендерные заявки подаются через специально созданные ИТ-системы;
- f.* содействовать заключению пактов о добросовестности между органами-заказчиками и участниками тендеров, в которых обе стороны обязуются отказаться от коррупционной практики и подчиняться контролю со стороны гражданского общества;
 - g.* поощрять обучение местных государственных служащих для заключения сложных контрактов и выполнения аудиторских функций;
 - h.* содействовать формированию культуры борьбы с мошенничеством посредством просвещения по вопросам рисков, выявления и предотвращения мошенничества;
 - i.* определить процедуры отчетности, обеспечивающие конфиденциальное отношение к сообщениям и исключающие возможность причинения вреда лицу, сообщившему о подозрениях в совершении противоправных действий;
 - j.* ввести защитные меры, предотвращающие возникновение конфликтов интересов в процессе закупок, такие как кодексы поведения для всех участников закупочного процесса с тем, чтобы четко определить этические нормы, которых от них ожидают. К ним можно отнести, например, запрет на получение вознаграждений, подарков и других преимуществ;

- k. разработать учебные программы по применению этих кодексов;
 - l. рассмотреть вопрос о введении и регулярной оценке существующих правоприменительных механизмов, таких как дисциплинарные меры и санкции, в целях обеспечения применения этих кодексов.
12. Конгресс постановляет принять во внимание вышеизложенные соображения и рекомендации при пересмотре Европейского кодекса поведения в целях обеспечения политической добросовестности выборных представителей на местном и региональном уровнях.

Рекомендация 405 (2017)

Обеспечение прозрачности госзакупок на местном и региональном уровнях

Обсуждена и принята Конгрессом
19 октября 2017 г.

1. Коррупция в ее многочисленных проявлениях представляет собой серьезную угрозу для управления и демократии в Европе и подрывает доверие граждан к демократическим институтам. Ее распространенность затрагивает как граждан, так и правительства и деловые круги, усиливая непредсказуемость и препятствуя новым инвестициям. В свете этого Конгресс местных и региональных властей на своей 31-й сессии принял Дорожную карту мероприятий по предупреждению коррупции и поощрению общественной этики на местном и региональном уровнях. Данная Дорожная карта включает в себя подготовку тематических докладов, в том числе доклад о транспарентности государственных закупок.

2. Государственные закупки лежат в основе предоставления государственных услуг местным и региональным органам власти. В то же время они могут быть особенно подвержены коррупции, поскольку предполагают передачу государственных ресурсов частному сектору или некоммерческим организациям.

3. Таким образом, важнейшей частью надлежащего управления является обеспечение прозрачных и эффективных закупок, которые, являясь важной сферой государственных расходов, сопряжены со значительными рисками коррупции.

4. Максимальная транспарентность на всех этапах цикла закупок является ключевым принципом снижения рисков коррупции в сфере закупок и поддержания доверия населения к местным и региональным властям.

5. Государственные закупки, как правило, подвержены коррупции, особенно в том, что касается передачи государственных ресурсов частному сектору или некоммерческим организациям.

6. Коррупция в процессе закупок может принимать различные формы, в числе которых распределение государственных контрактов среди друзей или политических приспешников в ущерб прозрачному и конкурентному процессу, или феномен «двери-вертушки», когда государственные чиновники используют внутреннюю информацию или формируют политику или контракты во время пребывания в должности с тем, чтобы впоследствии воспользоваться ими, когда будут работать на частного подрядчика, или создать другие возможности для себя или своих друзей.

7. Риски присутствуют на всех этапах процесса закупок: на этапе оценки потребностей отдельные лица могут завышать потребности, тем самым оказывая влияние на весь процесс конкуренции, или создавать излишние резервы на издержки, связанные с допущением ошибок. На этапе разработки риски связаны с разработкой требований или неясными деталями отбора; на этапе присуждения контракта коррумпированный чиновник может настаивать на недостатках одного поставщика и на предполагаемых преимуществах других; на этапе осуществления риски, связанные с контролем подрядчика, могут привести к снижению качества или повышению затрат, что свидетельствует о расточительстве государственного финансирования.

8. Многие местные органы власти также подвержены риску из-за отсутствия у своих сотрудников достаточного опыта заключения контрактов, что затрудняет оценку государственных закупок. Сотрудники, участвующие в процессе закупок, иногда не обладают компетенцией для проведения сложных процедур заключения контрактов и контроля их применения.

9. Эффективным инструментом борьбы с коррупцией в сфере публичных закупок является информация, предоставляемая теми, кто обладает знаниями о соответствующих процессах изнутри. Эти осведомители нуждаются в защите. Они сталкиваются с реальной опасностью преследований и запугивающего давления, которое может быть особенно серьезным на местном уровне.

10. В свете этих соображений Конгресс предлагает Комитету министров призывать правительства и парламенты стран-членов и, в соответствующих случаях, регионы, наделенные законодательными полномочиями:

- a. установить национальные стандарты в отношении государственных закупок с тем, чтобы сделать этот процесс более прозрачным и понятным;
- b. внедрить системы электронных закупок для минимизации объема дискреционных полномочий человека в процессе, используя стандартизированные нормы и процедуры коммуникации и онлайн-инструменты;

- c.* обеспечить максимальную прозрачность на всех этапах цикла закупок, публикуя всеобъемлющие и машиночитаемые данные с самого начала процесса закупок;
- d.* обеспечить общий уровень подготовки и/или профессиональной квалификации сотрудников, ответственных за процессы закупок;
- e.* установить общий набор показателей на национальном уровне для облегчения анализа риска фаворитизма в процессах закупок;
- f.* создать независимый орган для расследования жалоб;
- g.* регулировать и отслеживать перемещение персонала из государственного сектора в частный в целях снижения риска конфликтов интересов при использовании так наз. «дверей-вертушек»;
- h.* создать анонимную горячую линию для осведомителей, чтобы упростить процесс передачи информации о злоупотреблениях, и обеспечить защиту тех, кто сообщает такую информацию.

Процесс государственных закупок сопряжен с большими объемами государственных расходов и, во все большей степени, с передачей государственных ресурсов частному сектору. Риски коррупции, связанные с нехваткой специалистов, отсутствием транспарентности и с явлением так наз. «дверей-вертушек», реально существуют.

Конгресс местных и региональных властей Совета Европы призывает местные и региональные власти принять конкретные меры для снижения своей подверженности такой коррупции.

Создание инструментов внутреннего контроля, постоянное применение механизмов оценки, повышение транспарентности, введение национальных стандартов и систематическое использование онлайн-платформы госзакупок – вот некоторые из подходов, рекомендуемых Конгрессом в этой небольшой брошюре, предлагаемой вниманию местных выборных должностных лиц и граждан.

Совет Европы является ведущей правозащитной организацией континента. В него входят 47 государств-членов, включая всех членов Европейского Союза. Конгресс местных и региональных властей является учреждением Совета Европы, ответственным за укрепление местной и региональной демократии в 47 странах-членах. Конгресс состоит из двух палат – Палаты местных органов власти и Палаты регионов – и трех комитетов, объединяя 648 выборных должностных лиц, представляющих более 150 000 местных и региональных органов власти.

www.coe.int