

Partnership for Good Governance



**Борьба с коррупцией и содействие эффективному управлению/Борьба с
отмыванием денег**

(EaP-2)

Activity: PGG-Regional(December 2017)

**Технический документ:
Оценка риска коррупции в государственных закупках**

Подготовили:

Ричард Мессик и Стивен Гауторп,
Консультанты Совета Европы

Настоящий Технический документ подготовлен в рамках Партнерства Совета Европы за надлежащее управление: Проект «Борьба с коррупцией и содействие эффективному управлению/Борьба с отмыванием денег», финансируется Европейским союзом и Советом Европы.

Мнения, выраженные в настоящем документе, никоим образом не могут считаться отражением официальной позиции Европейского союза и/или Совета Европы.

<i>Для получения дополнительной информации, пожалуйста обращайтесь:</i>	
<i>Отдел экономических преступлений и сотрудничества Отдел по борьбе с преступностью Генеральный Директорат по правам человека и соблюдению законности Совет Европы 67075 Страсбург CEDEX Франция</i>	<i>Tel: +33 (0)3 90 21 28 44 Fax: + 33 3 88 41 27 05 Email: Zahra.AHMADOVA@coe.int</i>

СОДЕРЖАНИЕ

1	Краткое содержание.....	6
2	Введение	7
3	Подход	8
4	Предыдущие оценки	14
4.1	Обзор ЕБРР	14
4.2	Обзор ГРФП	15
4.3	Сопоставительный анализ Всемирного Банка по закупкам на 2017 год	17
4.4	Прозрачная оценка государственных закупок	18
5	Региональные тренды	21
5.1	Реформы закупок на сегодняшний день	21
5.2	Роль гражданского общества в реформе	23
5.3	Данные о закупках в интернете	24
5.4	Общие нерешенные проблемы	29
6	Рекомендуемые реформы	32
6.1	Общерегиональные	32
6.2	Рекомендации по конкретным странам	34
6.2.1	Армения	34
6.2.2	Грузия	37
6.2.3	Молдова	41
6.2.4	Украина	45

СПИСОК ТАБЛИЦ

Таблица 1. Положения по борьбе с коррупцией в области закупок в соглашениях Грузии, Молдовы, Украины об ассоциации с ЕС и Рамочном соглашении Армении7

Таблица 2. Краткое изложение методов, которые используются для оценки коррупционных рисков10

Таблица 3. Оценки ЕБРР за 2011 год15

Таблица 4. Показатели ГРФП: показатель государственных закупок, метод, используемый до 2016 года16

Таблица 5. Показатели ГРФП по теме19

Таблица 6. Обзор стран по сравнению с государствами-участниками ЕС22

Таблица 7. Доступность данных о закупках в интернете24

Таблица 8. Онлайн-данные: Приглашение на тендер.....25

Таблица 9. Онлайн данные: уведомление о присуждении27

СПИСОК РИСУНКОВ

Рисунок 1. Армения: Распечатка данных о бенефициарной собственности.....35

Рисунок 2. Процедуры электронного тендера в Грузии.....39

Рисунок 3. Молдова: опубликованные vs. неопубликованные контракты44

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

CoE	Совет Европы
CPV	Единый закупочный классификатор
DIGIWHIST	Digital Whistleblower (Цифровой информатор)
EBRD	Европейский Банк Реструктуризации и Развития
EC	Европейская комиссия
EU	Европейский союз
GEL	Грузинский лари
ISO	Международная организация по стандартам
IT	Информационные технологии
JSON	Обозначение объекта JavaScript
NGO	Неправительственная организация
OECD	Организация экономического сотрудничества и развития
PEFA	Государственные расходы и финансовая отчетность
TPPR	Прозрачная оценка государственных закупок
UAH	Украинская гривна
UCLG	Объединённые города и местные власти

1 КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

В настоящем документе представлены коррупционные риски в системах государственных закупок Армении, Грузии, Молдовы и Украины и предлагаются меры по их смягчению на основе результатов оценок коррупционных рисков, проведенных в 2017 году. Оценка проводилась посредством регионального проекта Партнерства Совета Европы/Европейского союза «Борьба с коррупцией и содействие эффективному управлению/Борьба с отмыванием денег» (PGG-REG).

Оценка состояла из административной работы и интервью с ключевыми правительственными и неправительственными организациями, компетентными в области государственных закупок в каждой стране. Основные тематические разделы, рассмотренные в ходе оценки, касались подбора проектов путем публикации приглашения к участию в тендере, подписания контракта, выполнения контракта и мер предупреждения и обнаружения.

На региональном уровне четыре рекомендации применимы ко всем четырем странам:

Рекомендация 1: Анализ шаблонов предложений по открытым тендерам на выявление признаков сговора,

Рекомендация 2: Включение во все открытые контракты пункта, разрешающего правительству проводить необъявленные проверки бухгалтерских книг и учёта,

Рекомендация 3: Требование от фирм, которые побеждают в открытых тендерах любого значительного размера, наличие программы соблюдения этических норм и борьбы с коррупцией, и

Рекомендация 4: Создание высокоуровневой организации для координации политики закупок во всем правительстве.

Кроме того, рекомендации по конкретным странам начинаются с применения санкций по отношению к владельцам и руководителям компаний, которые нарушают законы о закупках путем облегчения доступа к онлайн-данным о закупках, и заканчиваются требованием от государственных органов и местных органов власти соблюдения положений национального закона о государственных закупках. Они более подробно рассматриваются в соответствующих главах.

2 ВВЕДЕНИЕ

Правительства Грузии, Молдовы и Украины подписали соглашение об ассоциации с Европейским союзом, правительство Армении подписало соглашение о Всеобъемлющем и расширенном партнерстве с Европейским союзом (ЕС). Эти соглашения укрепили связи между ЕС и четырьмя странами путем расширения доступа к потребительскому рынку Союза в 12,9 трлн. Евро, охватывающему 500 млн. человек, а также путем приведения законов и норм в соответствие с законами и нормами стран-участниц Евросоюза. Четыре из них обязуются предпринять ряд мер по открытию рынка, которые включают в себя реформы в законах о закупках для обеспечения того, чтобы государственные тендеры были открыты для всех на справедливых и беспристрастных условиях. Последнее обязательство, как показано в Таблице 1, прямо требует, чтобы каждое правительство боролось с коррупцией в своей системе государственных закупок.

Таблица 1. Положения по борьбе с коррупцией в области закупок в соглашениях Грузии, Молдовы, Украины об ассоциации с ЕС и Рамочном соглашении Армении

Дата соглашения по стране	Цитата
Армения 24 ноября 2017 г.	Статья 16 (1): «Стороны сотрудничают в борьбе и предотвращении преступности ... мошенничества в области государственных закупок ...». Статья 269: «Стороны подтверждают свои взаимные права и обязательства в соответствии с пересмотренным соглашением о государственных закупках 2012 года». Статья V.4 этого соглашения: «Закупающая организация должна проводить закрытые закупки прозрачным и беспристрастным образом, чтобы ... избегать конфликтов интересов и предотвращать коррупционную деятельность».
Грузия 1 июля 2016 г.	Статья 144 (5): «Все контракты предоставляются посредством прозрачных и беспристрастных процедур присуждения, которые предотвращают коррупционную деятельность».
Молдова 1 июля 2016 г.	Статья 16 (1): Стороны сотрудничают в предотвращении и пресечении всех форм преступной и незаконной деятельности ... таких, как ... мошенничество в области государственных закупок ... "
Украина 1 сентября 2017 г.	Статья 151 (5): «Все контракты предоставляются посредством прозрачных и беспристрастных процедур присуждения, которые предотвращают коррупционную деятельность».

Цель настоящего отчета - помочь четырем странам выполнить это обязательство, выявив коррупционные риски в их системах и рекомендуя меры по их смягчению.

3 Подход

Существуют три пути возникновения коррупции в государственных закупках. Один из них заключается в том, что сотрудники по закупкам пытаются передать государственный контракт привилегированной фирме в обмен на взятку или вследствие того, что сотрудник, родственник или друг имеют финансовый интерес в фирме. Второй путь, это когда те, кто наблюдают за исполнением контракта, позволяют поставщику поставлять товары низкого качества, экономят на работе, завышают цену или иным образом получают необоснованную прибыль при выполнении контракта. Третья форма коррупции в сфере государственных закупок заключается в том, что те, кто планируют участвовать в тендере, заранее соглашаются между собой, кто выиграет тендер и по какой цене, преступление, которое называют по-разному - фальсификация предложения, ценообразование, сговор или картелизация. Все три формы коррупции являются дорогостоящими, подрывают общественное доверие к правительству и преуменьшают фундаментальную цель закона о закупках ЕС, обеспечивающего закупку товаров, услуг или общественных работ правительствами в наиболее экономически целесообразном тендере.

При оценке этих рисков в рассматриваемых странах доклад следует подходу, который применяется при *Выявлении и уменьшении коррупционных рисков в государственных закупках в ЕС*¹, исследование 2013 года, проведенное для Европейской комиссии. В исследовании рассмотрен вопрос о том, применяли ли государства-участники методы, которые помогли предотвратить коррупцию или способствовали ее обнаружению. Список включал следующую информацию:

- i) насколько прозрачна каждая система и насколько доступны сводные данные по ее эффективности;
- ii) должны ли корпоративные подрядчики раскрывать личность физических лиц, которые ими владели или контролировали их («бенефициарные владельцы»);
- iii) проводятся ли независимые проверки регулярно; а также
- iv) были ли у каждого государства-участника «специализированные, хорошо подготовленные» кадровые эксперты по закупкам.

Государству-участнику, которому не хватает одного или нескольких методов, было настоятельно предложено принять их; если метод был принят, но был плохо реализован, были предложены изменения для повышения его эффективности.

¹ PwC и Ecorys (2013), [Identifying and Reducing Corruption Risks in Public Procurement in the EU](http://www.eurora.eu) (*Выявление и уменьшение коррупционных рисков в государственных закупках в ЕС*), доступный по ссылке www.eurora.eu, по состоянию на декабрь 2017 года

Аналогичным образом, при оценке рисков в рассматриваемых странах в этом отчете анализируется, существуют ли в каждом государстве законодательство или нормативные акты, которые касаются набора методов предотвращения коррупции, и, если есть, насколько они осуществляются. Как и в докладе ЕС, рекомендации по конкретным странам следуют непосредственно из сравнения. В кратком описании каждой страны также подчеркивается новаторская политика, представляющая интерес для других государств, или особенно сложные проблемы, с которыми сталкивается правительство.

Практика профилактики почерпнута из отчета Европейской комиссии, директив ЕС о закупках, рекомендаций Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), исследований Всемирного банка и новой практики государств-участников Совета Европы и Европейского союза. Практика организована вокруг пяти тем, представленных в таблице 2, которые объяснены ниже:

- 1. Насколько прозрачна система закупок.** В докладе Европейской комиссии и недавней Рекомендации Совета по государственным закупкам² ОЭСР подчеркивается важность прозрачности для снижения коррупционных рисков в открытых тендерах. Поэтому в докладе рассматривается, будет ли опубликован анализ потребностей в крупных проектах; есть ли у граждан доступ к тендерной документации, могут ли они присутствовать на вскрытии конвертов.

Как подчеркивается в докладе ЕС и рекомендациях ОЭСР, наиболее важный вклад, который может внести прозрачность в борьбу с коррупцией в сфере закупок, это прояснить показатели работы системы. Когда данные о закупках предоставляются регулярно в машиночитаемой форме, которая легко загружается практически без затрат, законодательная власть, правительственные чиновники и гражданское общество могут искать знаки, «настораживающие признаки», предполагающие коррупцию. Слишком ли много закупок осуществляется в рамках «чрезвычайных» или «специальных» процедур? Получают ли некоторые фирмы подозрительно большую долю контрактов? Как сравниваются цены предложения с теми, которые можно было бы увидеть на конкурентном рынке? Является ли фактическое физическое лицо или лица («бенефициарные владельцы»), победившие в тендере, государственными чиновниками? Доступность данных в каждой стране сопоставляется со стандартами, разработанными Digital Whistleblower: оценка налоговой прозрачности, оценки рисков и влияния политики надлежащего управления, проект, финансируемый ЕС. Он дополняется стандартами, рекомендованными

² ОЭСР (2015), [Recommendation of the Council on Public Procurement](https://www.oecd.org/public-procurement/) (Рекомендация Совета по государственным закупкам), доступна по ссылке www.oecd.org, accessed по состоянию на декабрь 2017 года

Sunlight Foundation, международной НПО, которая способствует прозрачности государственной информации в режиме реального времени, в Интернете.

2. Использование мер по предотвращению сговора. За последнее десятилетие исследования, проведенные европейскими органами по вопросам конкурентного права и исследования ОЭСР, показали, что ценовой сговор в открытых тендерах является более распространенным, чем считалось ранее, и что его влияние является существенным. В отчете рассматривается, имеются ли у закупочных организаций методы контроля предложений, аналитические методы для определения признаков ценового сговора в тендере.

3. Наличие мер по предупреждению коррупции. На основе исследования, проведенного Европейской комиссией, в отчете рассматривается вопрос о том, должна ли раскрываться информация о бенефициарной собственности и о том, насколько эффективны требования к раскрытию информации. Отражая как исследование ЕС, так и рекомендации ОЭСР, он также спрашивает, обеспечило ли государство создание специализированного квалифицированного персонала специалистов по закупкам.

Таблица 2. Краткое изложение методов, которые используются для оценки коррупционных рисков

1) Прозрачность	▪ Открытый анализ/оценка потребностей ▪ Общественный доступ к тендерной документации и вскрытию конвертов ▪ Совокупные данные об эффективности системы, доступные в режиме онлайн
2) Предотвращение ценового сговора	▪ Контроль, используемый для определения ценового сговора
3) Предотвращение коррупции	▪ Раскрытие бенефициарных владельцев участников тендера ▪ Персонал по закупкам ▪ Механизм рассмотрения предложений ▪ Гарантии против неправомерных поставок на бесконкурсной основе ▪ Гарантии предотвращения конфликта интересов ▪ Исключения из законодательства о закупках ▪ Антикоррупционная программа соответствия
4) Заключение договора	▪ Опубликованы контракты и поправки к контрактам ▪ Проверки/другой надзор за управлением контрактами ▪ Мониторинг платежей поставщиков ▪ Оговорки аудита в контрактах
5) Политика сдерживания	▪ Эффективный «черный список»

Обзор директив ЕС, проведенный в январе 2017 года, в соответствии с которым государства-участники должны позволить участникам тендера оспаривать тендерные процедуры³, которые проводит персонал Комиссии, подтверждает важность процесса рассмотрения предложений в целях обеспечения целостности системы закупок; это обеспечивает еще один механизм надзора. Поэтому рассматриваются механизмы рассмотрения четырех стран. Поскольку последняя директива о закупках, ЕС 2014/24⁴, требует от государств-участников решать проблемы конфликта интересов, в докладе также рассматривается вопрос о том, приняли ли рассмотренные государства меры по защите от конфликта интересов. Анализируется освобождены ли местные органы власти, государственные предприятия и другие организации, финансируемые государством, от обязанности соблюдения закона, а также наличие положений, которые препятствуют необоснованному присуждению контракта без конкурса (неправомерные поставки на бесконкурсной основе). Государства-участники Европейского союза и Совета Европы начинают требовать от корпораций введение программ соблюдения законов о противодействии коррупции; соответственно, в отчете спрашивается, какие шаги предпринимают рассмотренные государства.

4. Использование мер по снижению коррупции при выполнении контрактов.

Как в докладе ЕС, так и в рекомендациях ОЭСР подчеркивается важность проверок независимой стороной для выявления преднамеренных случаев переплаты, невыполнения обязательств и других видов коррупции после присуждения тендера и выполнения контракта. Публикация любых изменений условий тендера является второстепенной. Соответственно, в докладе рассматривается вопрос о том, используется ли сторонний аудит или другие методы надзора в проверяемых странах и являются ли изменения в контрактах общедоступными. При проверке выполнения контракта быстрый и беспрепятственный доступ к бухгалтерским книгам и учёту подрядчика и его

³ Европейская Комиссия (2017), [*Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Effectiveness of Directive 89/665/EEC and Directive 92/13/EEC, as modified by Directive 2007/66/EC, concerning Review Procedures in the Area of Public Procurement*](#) (Доклад Комиссии Европейскому парламенту и Совету об эффективности Директивы 89/665/ЕЕС и Директивы 92/13/ЕЕС, с изменениями, внесенными Директивой 2007/66/ЕС, касающейся процедур обзора в области государственных закупок), доступен по ссылке www.eur-lex.europa.eu, по состоянию на декабрь 2017 года

⁴ Европейский парламент и Европейский совет (2014), [*Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC*](#) (Директива 2014/24/ЕС Европейского парламента и Совета о государственных закупках, отменяющая Директиву 2004/18/ЕС), доступна по ссылке www.eur-lex.europa.eu, по состоянию на декабрь 2017 года

субподрядчиков может иметь решающее значение. В докладе анализируется, включают ли стандартные документы тендера или другая документация такие условия аудита, как в проектах, финансируемых Всемирным банком, которые предоставляют аудиторам доступ к бухгалтерским книгам и учёту подрядчика без необходимости дальнейшего юридического санкционирования. Наконец, в отчете рассматривается вопрос о том, есть ли задержки в оплате подрядчиков. В своей оценке закупочных систем, о которой идет речь ниже, Всемирный банк отмечает⁵, что задержка предоставляет контрактным работникам возможность вымогать деньги в обмен на быструю обработку платежных требований подрядчика.

5. **Эффективность политики отстранения.** Отстранение фирм, которые участвуют в сговорах в области закупок, от возможности участвовать в торгах по будущим тендерам снижает риск коррупции и, как отмечается в докладе ЕС, является важной превентивной мерой. Недавняя директива ЕС по закупкам требует, чтобы государства-участники ввели в своих законах положения, отстраняющие («не допускающие») фирмы, которые, как установлено, были вовлечены в коррупционные сделки в области закупок, от участия в этих или в будущих закупках в течение определенного периода времени. Рассматривается эффективность политики отстранения рассматриваемых стран.

Сопоставление законов и положений каждой рассмотренной страны и их осуществления в соответствии со стандартами, изложенными в пяти темах, основывается на проверенных оценках, дополненных миссиями внутри страны. Во время этих миссий проводились собеседования с сотрудниками закупочной организации, другими правительственными чиновниками, участвующими в закупках, и представителями гражданского общества, а также собирались документы и данные. Предыдущие оценки обсуждаются в разделе 3; данные, которые они представили, проверялись на основании информации, собранной во время миссий.

Эти четыре страны имеют много общего, как в прогрессе, достигнутом в реформировании своих систем закупок, так и в оставшихся проблемах. Раздел 5 начинается, во-первых, с напоминания о чрезвычайных изменениях, необходимых для преобразования систем закупок на основе централизованной планируемой экономики, совместимых с более ориентированными на рынок странами, и во-вторых, что достигнуто на сегодняшний день. Организации гражданского общества в каждой из них сыграли важную и конструктивную роль, и их вклад признан. Все четыре страны предоставляют все больше и больше данных о закупках в интернете, чтобы

⁵ Всемирный банк (2017), [Benchmarking Public Procurement 2017: Assessing Public Procurement Systems in 180 Economies](#) (Сопоставительный анализ государственных закупок 2017: Оценка систем государственных закупок в 180 странах), доступен по ссылке at www.worldbank.org, по состоянию на декабрь 2017 года

законодательные органы, другие правительственные учреждения и общественность могли оценить эффективность системы закупок.

В 5 разделе продолжается анализ местонахождения каждой страны в режиме предоставления информации в интернете. Затем следует обсуждение общих проблем, с которыми сталкиваются страны в деле снижения коррупционных рисков в своих системах закупок. Раздел 6 «Рекомендации» состоит из двух частей. В первой из них содержатся рекомендации, применимые ко всем четырем странам, во второй, рекомендации, характерные для каждой страны.

4 ПРЕДЫДУЩИЕ ОЦЕНКИ

В этом отчете в последний раз используется общий набор показателей для анализа систем закупок в рассмотренных странах. В 2011 году Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) опубликовал «Оценку государственных закупок: обзор законов и практики в регионе ЕБРР», который в рамках проекта по оценке систем во всех 20 странах, где он работает, рассмотрел системы четырех стран. Недавно системы закупок указанных четырех стран были оценены как часть исследований их систем управления государственными финансами группой с участием доноров, включая правительства ЕС и правительства Франции и Великобритании. В 2017 году Всемирный банк опубликовал «Сопоставительный анализ государственных закупок: 2017», сравнение законов и практики закупок в 180 странах, которое включает в себя не только четыре страны, рассмотренные в этом отчете, но и все государства-участники ЕС. Наконец, Прозрачная оценка государственных закупок, коалиция неправительственных организаций (НПО), возглавляемая Институтом развития свободы информации Грузии, разрабатывает метод оценки систем закупок стран с формирующимся рынком, который по состоянию на декабрь 2016 года опубликовал обзоры законов о закупках для каждой из них.

Эти четыре предыдущих оценки ценны по трем причинам. Во-первых, они предоставляют дополнительную информацию о проверенных системах закупок стран и областях, которые могут заслуживать внимания. Во-вторых, они являются источником информации для этого обзора, хотя в каждом случае были предприняты все усилия, чтобы подтвердить точность информации. Наконец, как объясняется ниже, сопоставление результатов предыдущих оценок с последними и с этим докладом является важной мерой прогресса, достигнутого четырьмя странами в реформировании их систем закупок.

4.1 Обзор ЕБРР

ЕБРР использовал ответы на 130 вопросов о законодательстве в области закупок каждой страны и его применении для построения показателей качества закона и эффективности его применения. Вопросы включают объективные, например, может ли разочарованный претендент потребовать судебное рассмотрение присуждения тендера, с теми, которые требуют суждения оценщика, - например, «эффективны ли на практике» способы устранения ошибок в тендерном процессе. Оценки для каждого индикатора варьируют от 0 до 100; 90 или выше означает «очень высокий уровень соответствия» тому, что ЕБРР считает лучшей международной практикой; 76 - 90 "высокое соответствие," 60 - 75 "среднее соответствие" и 50 - 59 "низкое соответствие".

Четыре показателя ЕБРР напрямую связаны с коррупционными рисками: i) существование и ii) использование средств правовой защиты для ошибок в процессе тендера и iii) наличие и iv) эффективность гарантий обеспечения порядочности. Положения, разрешающие участникам торгов оспорить тендерные спецификации или присужденные контракты, являются важным средством для привлечения подотчетных должностных лиц, занимающихся закупочной деятельностью, за счет того, что они должны обосновывать свои решения. Показатели гарантии порядочности прямо говорят о коррупции, оценивая степень, в которой принципы подотчетности, порядочности и прозрачности закреплены в законе о закупках и соблюдаются на практике.

В таблице 3 показано, где рассмотренные страны набрали «низкий» или «средний» показатель по четырем показателям, красный – низкий и оранжевый - средний. Как показано в таблице, в своей оценке за 2010 год ЕБРР счел, что соблюдение молдавским законодательством наилучшей международной практики «низкое» по двум показателям: его закон, допускающий протесты по предложениям и применение гарантий порядочности; он также оценил соблюдение Украиной «низкого уровня» в отношении наличия гарантий порядочности в законодательстве о закупках. Как видно из таблицы, по ряду показателей банк оценил соответствие пересмотренных стран наилучшей международной практике как «среднее».

Таблица 3. Оценки ЕБРР за 2011 год

Низкий уровень соответствия-красный, средний-оранжевый

	Армения	Грузия	Молдова	Украина
Закон о правовой защите				
Средства правовой защиты на практике				
Гарантии порядочности				
Порядочность на практике				

4.2 Обзор ГРФП

В рамках программы Система государственных расходов и финансовой подотчётности (ГРФП), поддерживаемой ЕС, правительствами Франции и Великобритании, а также другими многосторонними и двусторонними агентствами по развитию, анализируются системы государственного финансового управления партнеров по развитию, в которых задается 31 объективный вопрос, каждый из которых состоит из нескольких подразделов. В обзорах, проведенных до 2015 года, был поставлен вопрос о закупках с четырьмя подразделами. В этих подразделах рассматриваются:

1. прозрачность, полнота и конкурентоспособность правовой базы;

2. использование конкурентных методов закупок;
3. доступ общественности к полной, надежной и своевременной информации о закупках; а также
4. наличие независимой системы подачи жалоб в сфере административных закупок.

Все четыре показателя являются важными показателями риска коррупции. Чем более прозрачная и конкурентоспособная система закупок, тем менее вероятно, что коррупционная практика проникнет в нее; и если так случится, благодаря прозрачности и конкурентоспособности более вероятно, что она будет обнаружена. Предоставление свободного доступа к полной, надежной и своевременной информации о закупках также увеличивает вероятность того, что будут обнаружены какие-либо коррумпированные действия, и, как объяснялось выше, надежная система протеста по предложениям гарантирует, что участники тендеров на государственные контракты имеют возможность представить любые подозрения в коррупции вниманию властей.

Каждая подгруппа по вопросам закупок оценивается по шкале букв от «А»- лучше всех, до «D»-хуже всех. Также дается общая оценка. Армения, Грузия и Молдова были рассмотрены с использованием этих критериев. Оценки, которые они получили вместе с датой оценки, приведены в Таблице 4. Это показывает, что Грузия получила «А» во всех четырех подгруппах, в то время как Армения и Молдова не получили столь же высокие результаты.

Таблица 4. Показатели ГРФП: показатель государственных закупок, метод, используемый до 2016 года

Вспомогательный показатель	Армения '14	Грузия '13	Молдова '15
1. прозрачность, полнота и конкурентоспособность в правовой и нормативной базе	A	A	B
2. использование конкурентных методов закупок	D	A	A
3. доступ общественности к полной, надежной и своевременной информации о закупках	B	A	A
4. независимая система подачи жалобы по административным закупкам	A	A	D
Общий показатель	B	A	B

Украина была оценена в 2016 году с использованием пересмотренной методологии, с целью получения более объективных оценок. Оценки по пункту (1) теперь зависят от процента закупок, по которым ведется полная запись, и оценки по пункту (2) от

процента контрактов, которые по стоимости могут быть конкурентоспособными. Украина набрала «А» по этим двум пунктам, а также по пунктам (3) и (4). В течение следующих лет запланированы обзоры ГРФП по остальным трем, используя пересмотренную методологию вопроса о закупках.

4.3 Сопоставительный анализ Всемирного Банка по закупкам на 2017 год

В Сопоставительном анализе Всемирного Банка по закупкам на 2017 год анализируются системы закупок в 180 странах. 180 включают четыре рассмотренных здесь государства и все государства-участники ЕС. Оценки основаны на ответах на вопросник, который Банк направил сотрудникам закупочной организации, юристам и другим лицам, осведомленным о законах и практике закупок в своей стране. Ответы отражают правила, действующие с середины 2016 года.

Из почти 100 вопросов шесть касаются факторов риска коррупции и 30 пробных данных касаются присутствия и функционирования механизма обзора заявок в стране. Шесть вопросов, связанных с коррупцией, следующие:

1. Доступен ли весь материал, связанный с тендером, в интернете?
2. Существует ли минимальное время, установленное законом для подачи заявок?
3. Могут ли иностранные фирмы участвовать в открытых тендерах?
4. Открываются ли конверты сразу после крайнего срока подачи тендерных предложений?
5. Могут ли условия поставки быть пересмотрены после заключения контракта, но до его подписания?
6. Могут ли договорные цены быть пересмотрены после присуждения контракта, но до его подписания?

Первые три вопроса - это показатели конкурентоспособности рынков закупок. Рынки, в которых имеется более подробная информация о тендерах, где участники тендера уверены, что у них есть минимальное время для ответа, и которые позволят иностранным фирмам делать предложения, побудят большее число компаний участвовать в тендере, чем те, в которых одно или несколько из этих условий не выполняются. Чем больше участников тендера, тем больше вероятность того, что рынок будет конкурентоспособным, и, следовательно, менее вероятно, что предложения будут сфальсифицированы. Во всех четырех рассмотренных странах соблюдаются все три условия.

Вопросы четыре, пять и шесть касаются предотвращения взяточничества. Задержка с вскрытием конвертов после закрытия тендера дает возможность недобросовестным сотрудникам по закупкам требовать взятки в обмен на решение в пользу участника тендера. Разрешение пересмотра цены или условий поставки после присуждения контракта, но до его подписания, также представляет собой риск взяточничества; условия могут быть изменены в обмен на дополнительную оплату победителем тендера. Все четыре предусматривают вскрытие конвертов сразу после закрытия тендерной даты. Только Армения разрешает любые переговоры о пересмотре после присуждения договора/перед подписанием договора; возможны изменения сроков поставки.

Как объяснялось выше, механизмы подачи жалоб обеспечивают еще один уровень надзора за системой закупок. Претенденты, которые считают, что тендер не проводится надлежащим образом из-за коррупции или по другим причинам, могут заявить формальный протест, заставив персонал отдела закупок объяснить свои действия. *Сопоставительный анализ* предоставляет подробную информацию о процедурах подачи жалоб в каждой стране, наиболее важной из которых для оценки ее вклада в снижение коррупционных рисков является: i) действие системы, ii) затраты на доступ к ней не являются чрезмерно высокими, iii) ее решения могут быть обжалованы, и iv) первоначальные решения и решения об апелляции являются общедоступными. Во всех четырех странах существует формальная система подачи жалоб, предусматривающая обращения в суды или административный орган. Стоимость подачи жалобы во всех четырех случаях низкая. В Молдове и Грузии нет расходов, в то время как в Армении стоимость составляет менее 100 евро; в Украине - около 1700 евро.

4.4 Прозрачная оценка государственных закупок

Самая последняя оценка систем закупок четырех стран представлена на вебсайте⁶ проекта «Прозрачная оценка государственных закупок» (ГРФП). Совместные усилия неправительственных организаций в каждой стране, поддерживаемые Программой Евразии Open Society Foundations, используют 64 индикатора для оценки законодательства, регулирующего общие условия проведения тендеров, а также процедуры на предварительном этапе тендера, во время тендера и пост-тендерных этапах. Каждый индикатор оценивается по шкале от 0 до 1. Для некоторых, например, если поставки на бесконкурсной основе должны быть публично подтверждены, вопрос восемь в секции претендента, оценка либо один, если подтверждение необходимо, и ноль, если подтверждение не требуется. Для других возможна оценка между нулем и один. С индикатором конфликта интересов, вопрос 12 в разделе тендера, страна

⁶ Прозрачная оценка государственных закупок доступна по ссылке www.tpp-rating.org, по состоянию на декабрь 2017 года

получает одну треть от оценки, если у нее есть закон о конфликте интересов, регулирующий закупки, еще одна треть, если персонал по закупкам должен заявлять о конфликте в письменной форме, а другую треть, если закон требует от тех, кто сталкивается с конфликтами, отказаться от закупок.

Десять показателей связаны с темами, рассмотренными в этом отчете, и используются в анализе по странам, приведенном ниже. Десять из них перечислены по тематике в Таблице 5. Где индикатор появляется в оценке страны, указанной в скобках. Например, «Т 6» относится к индикатору шесть в разделе «Тендер», тогда как «GC 4» является индикатором четыре в разделе «Общие условия». Оценки стран публикуются на домашней странице ГРФП.

Оценки основаны исключительно на положениях закона о закупках и правилах и распоряжениях, принятых для его реализации. Исходя из закона, Украина получила оценку один по вопросу о том, регулируются ли все государственные органы законом о закупках, за исключением четко определенных в законодательстве исключений. Тем не менее, как показали интервью, проведенные в ноябре с украинскими государственными служащими, на практике некоторые организации отказались соблюдать положения закона о закупках, утверждая, что они освобождены от их соблюдения, в то время как сотрудники по закупкам и аудиторы считают, что так и есть.

Таблица 5. Показатели ГРФП по теме

<i>Прозрачность</i>	AR	GE	MD	UA
▪ Необходимо общественное обоснование использования безальтернативной процедуры (PreT 8)	0	1	1	1
▪ Доступ к уведомлениям о предполагаемой закупке и тендерной документации, полной текстовой или ключевой информации, доступной в электронном виде бесплатно (Т 5)	.5	1	.75	1
▪ Доступ к уведомлениям о внесении изменений в тендер, полный текст или ключевая информация, доступная в электронном виде бесплатно (Т 6)	.5	1	.25	1
<i>Превенция</i>	AR	GE	MD	UA
▪ Все субъекты, финансируемые из государственного бюджета, все органы местного самоуправления и их соответствующие юридические лица, государственные компании и некоммерческие юридические лица, охватываемые законодательством о закупках; четко обозначены все освобожденные субъекты (GC 3)	1	1	.8	1
▪ Все секторы экономики, в которых конкуренция возможна в соответствии с законодательством о закупках; исключения, четко перечислены (GC 4)	1	1	.5	1
▪ Решения органа по рассмотрению предложений, полный текст или ключевая информация доступна в электронном виде бесплатно (GC 20)	.5	.5	.5	.5
▪ Определен конфликт интересов и существуют механизмы его предотвращения (Т 12)	.33	1	1	.67

<i>Выполнение контракта</i>	AR	GE	MD	UA
▪ Контракты на закупку, полный текст или ключевая информация доступна в электронном виде бесплатно (PostT 3)	0	.5	0	.5
▪ Изменения в контракте, полный текст или ключевая информация доступна в электронном виде бесплатно (PostT 4)	0	.5	0	1
▪ Операции по закупкам, подлежащие внутренней и внешней проверке квалифицированными специалистами (PostT 13)	1	1	1	1

5 РЕГИОНАЛЬНЫЕ ТРЕНДЫ

5.1 Реформы закупок на сегодняшний день

Наиболее яркой тенденцией, которая выявилась из обзора предыдущих оценок, исследований и интервью этого отчета является необычайный прогресс, достигнутый всеми четырьмя странами в преобразовании их систем закупок. Менее 30 лет назад экономика всех четырех стран была запланирована централизованно. В отношении политики в области закупок это означало, что, когда государственному органу необходимо было приобретать товары или услуги или строить здание, дорожную или другую инфраструктуру, он либо обращался к собственной рабочей силе, либо запрашивал ее у другого государственного органа. Цена не учитывалась; поскольку все государственные служащие считались работающими на общее благо, уделялось мало внимания контролю за исполнением контракта. Сегодня законы всех четырех стран подразумевают, что, когда государственному органу необходимо закупать продукт, услугу или строить общественный объект, он составит тендерный документ с указанием необходимости, выставит его на конкурс, честно и беспристрастно оценит полученные предложения, присудит договор фирме, предлагающей наилучшую цену, а затем гарантирует, что договор будет добросовестно исполнен.

Одним из показателей того, как далеко продвинулись системы закупок этих четырех стран, является сравнение их оценок с результатами сопоставительного анализа Всемирного банка на 2017 год с результатами исследований государств-участников ЕС. В сопоставительном анализе страны оценены по шкале от 0 до 100 по шести измерениям: 1) оценка потребности, объявление торгов и подготовка тендера, 2) подача заявки, 3) вскрытие конверта, оценка и присуждение, 4) содержание и управление контрактом на закупки, 5) гарантии эффективности и 6) оперативность оплаты поставщикам. Оценки для государств-участников ЕС и четырех стран партнерства приведены в таблице 6 на следующей странице. Общий балл для четырех стран приведен в крайнем правом столбце. Он колеблется от 305 до 488; среднее значение равно 371.

Суммарное количество баллов в лучшем случае является очень приблизительным показателем качества национальной системы закупок. Например, как показывает таблица, несколько государств-участников получили оценку «ноль» в измерении гарантии эффективности, в то время, как на самом деле у них есть эффективные способы обеспечения выполнения контракта подрядчиками; эти методы просто не учитываются в методологии сопоставительного анализа (который все еще разрабатывается).

Что еще более важно, простая сумма баллов по всем показателям позволяет предположить, что каждый показатель в равной степени способствует формированию хорошей системы. Но это не так. Возможно рекомендовано включение графика платежей в тендерную документацию, показатель, который Банк использует для оценки потребности/готовности к тендеру, но гораздо более важным показателем качества системы закупок является общедоступность всей тендерной документации, еще один показатель, который Банк использует для оценки необходимости/подготовки заявки. Тем не менее, оба имеют равную силу. Кроме того, наличие определенных положений может исключить необходимость других. Профессиональный, высококвалифицированный кадровый резерв предложит положения, ограничивающие свободу действий плохо подготовленного персонала.

Даже с этими оговорками оценки дают по крайней мере ощущение того, где система закупок страны стоит по сравнению с другими. И, как видно из таблицы, рассматриваемые страны все приближаются к стандартам ЕС. Армения, которая имеет самый низкий балл, не так далеко от среднего показателя государств-участников, и ее оценка не учитывает все изменения в законе о закупках, внесенные с момента вступления в силу нового закона в апреле 2017 года. Более того, Грузия очень близка к среднему показателю государств-участников ЕС, а Молдова и Украина превзошли его. Любой анализ систем закупок в четырех странах и усилия по их согласованию со стандартами ЕС просто не могут игнорировать существенный прогресс, достигнутый всеми четырьмя странами за последние два десятилетия.

Эта динамика продолжается, и даже самые недавние оценки Всемирного Банка и ПОГЗ становятся устаревшими. Тщательный пересмотр закона о закупках Армении, принятого в апреле 2017 года, затрагивает ряд вопросов, освещенных в отчете Всемирного банка. В сентябре 2017 года в Молдове была введена новая система рассмотрения заявок; в апреле этого года Грузия внесла поправки в свой закон о закупках, чтобы усложнить разделение тендера и тем самым избежать пороговых значений для проведения всех конкурсных торгов, а в ноябре 2017 года парламент Украины предоставил государственным аудиторам более широкие полномочия для контроля за закупками.

Таблица 6. Обзор стран по сравнению с государствами-участниками ЕС

	Оценка нужд, объявлен ие тендера и подготовк а заявки	Подача конкурсн ого предложе ния	Вскрытие конвертов оценка и присужде ние	Содержан ие и управлен ие контракто м на закупку	Гарантия выполнен ия	Оплата поставщи ков	Всего
Армения	60	39	64	59	50	33	305
Великобритан ия	66	50	64	59	34	50	323
Ирландия	73	43	64	60	0	85	325
Голландия	78	39	64	50	22	75	328
Финляндия	66	50	64	59	0	100	339
Люксембург	67	71	64	68	0	75	345
Швеция	66	75	64	68	0	75	348
Грузия	70	59	71	77	42	33	352
Хорватия	70	67	79	40	30	67	353
Чешская республика	78	78	64	60	0	75	355
Литва	70	39	79	82	14	75	359
Португалия	58	29	57	73	82	67	366
Словакия	90	78	50	73	0	75	366
Греция	63	78	71	64	34	57	367
Латвия	68	71	57	50	50	75	371
Украина	70	59	86	70	50	37	372
Кипр	70	57	86	73	30	59	375
Молдова	70	69	71	68	70	37	385
Франция	69	71	64	73	58	50	385
Словения	68	69	43	73	62	75	390
Эстония	70	82	64	73	14	88	391
Бельгия	66	71	50	59	86	67	399
Мальта	68	51	86	82	66	57	410
Германия	76	29	79	82	78	67	411
Польша	87	81	57	64	74	75	438
Венгрия	80	71	79	77	62	76	445
Болгария	88	67	43	82	94	75	449
Румыния	67	94	64	82	82	67	456
Австрия	78	83	64	73	74	85	457
Дания	88	75	64	59	74	100	460
Италия	70	82	64	82	78	100	476
Испания	68	94	67	73	86	100	488

5.2 Роль гражданского общества в реформе

Одна из причин, по которой рассматриваемые страны добились такого быстрого успеха в реформе закупок, может быть объяснена, по крайней мере частично, второй заметной тенденцией в четырех странах: глубиной опыта в области законодательства и политики в области закупок в местных группах гражданского общества и очевидных

тесных рабочих отношениях между этими группами и лицами, определяющими политический курс в области закупок. Немногие организации гражданского общества в любой стране могли бы подготовить подробный, высокотехнический анализ законов о закупках, такой как подготовили участники проекта ПОГЗ.

В интервью также очевидно, что группы гражданского общества и персонал по закупкам создают крепкие связи. Участники гражданского общества быстро объяснили проблемы, с которыми сталкивается персонал по закупкам в своих странах. Сотрудники агентства по закупкам должны, с одной стороны, обеспечить, чтобы государственные служащие в сотнях, если не в тысячах агентств, следовали правильным процедурам закупок, тогда как, как правило, в демократических государствах, как развитых, так и возникающих, некоторые избранные должностные лица оказывают давление на персонал агентства в пользу своих сторонников. Участники нескольких групп гражданского общества признали это лоббирование и объяснили, что благодаря расследовательской журналистике и тщательному мониторингу подозрительных закупок они помогали сотрудникам закупочной организации ограничить ее.

5.3 Данные о закупках в интернете

Область, в которой эти четыре страны добились заметного успеха - это публикация данных о своих системах закупок в интернете в одном месте, где их можно загрузить и проанализировать. В таблице 7 показано, что все четыре страны: i) регулярно публикуют данные о закупках через один портал, ii) к ним можно бесплатно получить доступ любым пользователем, и iii) опубликованы уведомления о тендере, протесте по предложениям и присуждении. Из четырех стран, только Армения еще не опубликовала данные в форме, которая может быть загружена для анализа в Excel, Stata, SPSS и других программных обеспечениях.

Таблица 7. Доступность данных о закупках в интернете

Оценка данных	Армения	Грузия	Молдова	Украина
Данные были своевременными и актуальными?	Да	Да	Да	Да
Полностью доступны?	Нет	Нет	Да	Да
Машиночитаемы?	Нет. PDF, Word док. и RAR	Да. CSV	Да. CSV	Да. JSON
Доступны в интернете?	Да	Да	Да	Да
Доступны бесплатно	Да	Да	Да	Да
Всесторонний портал?	Да	Да	Да	Да
Общедоступны?	Отчасти	Да	Отчасти	Да

Охват тендерного цикла?	Уведомление о тендере, протест по предложениям, присуждение	Уведомление о тендере, протест по предложениям, присуждение	Уведомление о тендере, протест по предложениям, присуждение	Уведомление о тендере, протест по предложениям, присуждение
-------------------------	---	---	---	---

В таблице 8 приведена информация, которую каждая страна публикует в интернете при объявлении тендера. Она состоит из трех частей:

- 1) *покупатель*: кто несет ответственность за покупку - имя и подразделение закупающей организации; ее адрес; и тип организации (министерство, государственное предприятие, муниципальные или региональные правительства;
- 2) *детали тендера* – какие критерии будут использоваться при выборе поставщика; сметная стоимость; является ли это приобретением обслуживания, товаров или работ; и его Единый закупочный классификатор, общий метод ЕС для классификации всех покупок, который затем позволяет стране сравнить цену, заплаченную за услуги, товары или строительство общественных зданий и сооружений с тем, что другие страны платят за тоже самое;
- 3) *даты* – когда был объявлен тендер; крайний срок подачи предложений; и даты начала и окончания контракта, который будет присужден.

Таблица 8. Онлайн-данные: Приглашение на тендер

		AR	GE	MD	UA
Покупатель	1. Имя покупателя	•	•	•	•
	2. Отдел покупателя	•	•	•	•
	3. Идентификатор покупателя	•	•	•	•
	4. Адрес покупателя		•	•	•
	5. Тип покупателя		•		•
Тендер	6. Идентификатор тендера	•	•	•	•
	7. Тип процедуры		•	•	•
	8. Критерии присуждения		•		•

	9. Сметная стоимость	•	•	•	•
	10. Услуга, поставка, работа		•	•	•
	11. Коды Единого закупочного классификатора	•	•	•	•
	12. Административная единица		•		•
	13. Статус		•	•	•
Даты	14. Дата публикации	•	•	•	•
	15. Крайний срок подачи заявок	•	•	•	•
	16. Даты начала и окончания контракта		•	•	•
Процентная информация, размещенная в Интернете			50	100	81

Наличие этих данных облегчает контроль за процессом закупок несколькими способами. Аналитик мог бы сравнить даты публикации тендера с крайними сроками подачи заявок, с разбивкой по приобретающим организациям. Сравнение немедленно выявило бы, если есть случаи, когда министерства или местные органы власти или государственные предприятия не дают потенциальным участникам торгов достаточно времени для подготовки своих предложений, знак того, что-либо сотрудники снабжения не оценивают рыночные реалии или что время сокращается как часть коррумпированной схемы. Аналогичным образом, используя коды Единого закупочного классификатора, цены, которые министерство или другое закупочное предприятие платит за товары, услуги, строительство общественных зданий и сооружений, можно сравнить с ценами, которые другие платят, чтобы увидеть, отличаются ли они существенно.

В таблице перечислены 16 отдельных фрагментов информации, о которых необходимо сообщить по рекомендации проекта DIGIWHIST и Sunlight Foundation (см. стр. 9). Как Грузия, так и Украина публикуют данные по каждому из них, в то время как Молдова не публикует данные по трем, а Армении, по крайней мере, до полного введения своего нового закона о закупках в действие, не хватает данных по восьми.

В таблице 9 показано наличие аналогичных данных для этапа уведомления о присуждении в процессе закупок. Двадцать четыре отдельных элемента информации, вновь взятые из работы⁷ проекта DIGIWHIST и Фонда Sunlight⁸, делятся на четыре категории. Три - «покупатель», «тендер» и «даты» требуют наличия тех же данных, что и для уведомления о тендере. В четвертой категории перечислены восемь элементов информации, которые должны быть представлены в процессе тендера: 1) имя участника тендера, 2) его идентификационный номер, 3) адрес участника, 4) общее количество поданных заявок, 5) общее количество исключенных заявок, 6) цена предложения, 7) время подачи каждой заявки и 8) бенефициарный владелец или владельцы участника тендера.

Таблица 9. Онлайн данные: уведомление о присуждении

		AR	GE	MD	UA
Покупатель	1. Имя покупателя	•	•	•	•
	2. Отдел покупателя	•	•	•	•
	3. Предложение покупателя	•	•	•	•
	4. Адрес покупателя		•		•
	5. Тип покупателя		•		•
Тендер	6. Идентификатор тендера	•	•	•	•
	7. Тип процедуры	•	•	•	•
	8. Критерии присуждения		•		•
	9. Сметная цена		•		•
	10. Услуги, поставки, работа		•		•
	11. Коды Единого закупочного классификатора	•	•	•	•

⁷ Digiwhist (2017), [An Implementer's Guide for Open Public Procurement Data](#) (Руководство пользователя по открытым государственным закупочным данным) доступно по ссылке www.digiwhist.eu, по состоянию на декабрь 2017 года

⁸ Sunlight Foundation (2013), [Procurement Open Data Guidelines 2013](#) (Руководство по открытым закупочным данным) доступно по ссылке www.sunlightfoundation.com, по состоянию на декабрь 2017 года

	12. Административная единица		•		•
	13. Статус		•	•	•
Предложения	14. Имя участника тендера	•	•	•	•
	15. Идентификатор участника тендера	•	•	•	•
	16. Адрес участника тендера		•		•
	17. Количество внесенных предложений		•	•	•
	18. Количество исключенных предложений		•		
	19. Цена предложения		•	•	•
	20. Время подачи предложения		•		•
	21. Бенефициарный владелец (владелец)	•			
Даты	22. Приглашение к участию в тендере		•	•	
	23. Дата публикации присуждения	•	•	•	•
	24. Даты начала и окончания контракта		•	•	•
Процент, размещенный в Интернете		42	96	58	88

Как видно из таблицы, степень, в которой четыре страны публикуют онлайн-данные, соответствующие этим рекомендациям, значительно различается. Грузия публикует все, кроме информации о бенефициарной собственности, тогда как Армения публикует данные только на 42 процента, или по 10 из 24 рекомендованных пунктов. Молдова и Украина находятся между ними, причем Украина публикует 21, или 88 процентов из них и Молдова 14 или 58 процентов.

Сравнение Грузии и Армении демонстрирует важный момент, указанный выше. Из сопоставления оценки рекомендуемых статей можно сделать вывод, что по этому показателю у Грузии дела «лучше», чем у Армении, демонстрируя 23 показателя по сравнению с 10 показателями Армении. Такое сравнение предполагает однако, как объяснялось выше, что каждый из 24 пунктов в равной степени способствует повышению прозрачности системы закупок и, таким образом, снижению коррупционных рисков. Но Армения заявляет о бенефициарном владении участника тендера, об информации, которая очень важна для оценки коррупционного риска, тогда как это одна из единиц информации, о которой Грузия не сообщает. В настоящее время нет методологии для принятия решения о том, должна ли информация о бенефициарной собственности перевешивать единицы информации, предоставленной Грузией. Следовательно, невозможно сказать, является ли система закупок Армении более или менее уязвимой к риску коррупции, чем Грузия. Самое главное, что нужно сказать, это то, что крайне важно, чтобы страны сообщали обо всех 24 пунктах в Интернете.

5.4 Общие нерешенные проблемы

Рассмотренные четыре страны имеют несколько общих проблем. Одной из самых сложных является предотвращение ценового сговора в государственных тендерах. Практика процветает на рынках с небольшим количеством конкурентов, и во многих тендерах, даже крупных, сотрудники бюро закупок сообщили, что они были рады получить более одной заявки, и были удивлены тем, что получили более двух или трех заявок. Когда участвуют только несколько компаний, им гораздо легче вступить в сговор. Лучшим противодействием в борьбе с фальсификацией ставок в государственных закупках, как рекомендует ОЭСР, является увеличение числа участников торгов. Однако в рассматриваемых странах есть несколько препятствий. Их собственные частные секторы по-прежнему слабы; во многих отраслях промышленности доминируют одна или две крупные фирмы, которые являются наследием прошлого и могут эффективно контролировать рыночные цены. Эти четыре страны имеют также недостатки с точки зрения географического положения; они слишком далеки от крупных европейских бизнес-центров, чтобы привлекать заявки от многих фирм ЕС. И по причинам языка, истории и геополитики многие потенциальные поставщики в соседних странах входят либо неохотно, либо вообще не могут войти на их рынки закупок.

Вторая слабая сторона, встречающаяся во всех четырех странах (и действительно распространенная во многих странах), - это отсутствие контроля за выполнением контрактов. Спустя много времени после того, как лекарства и медикаменты были куплены и оплачены, больницы и врачи обнаруживают, что препараты устарели и оборудование неисправно. Надзор особенно слаб во время строительства автомагистралей, общественных зданий и другой инфраструктуры, когда

некачественные материалы или плохо выполненные работы легко скрываются по мере строительства структуры. Основная ответственность за надзор за контрактом возлагается на агентство, предоставляющее контракт, и благодаря тесным связям между персоналом агентства и подрядчиками существует много возможностей для коррупции. Государственные аудиторские агентства в четырех странах постепенно набирают больше полномочий для пересмотра исполнения контрактов, но им часто мешает нехватка средств.

Что затрудняет контроль над контрактом, так это отсутствие в тендерных документах пункта проверки. Аудиторская оговорка дает властям право проверять отчетность подрядчика по проектам без судебного решения. Опыт показывает, что неожиданные проверки подрядчика являются эффективным способом выявления нарушений. Подрядчик, который знает, что аудиторы могут появиться на его территории в любое время для проверки его документации, будет с меньшей вероятностью представлять завышенные счета-фактуры или совершать другие коррупционные или мошеннические действия. Ни одна из четырех рассмотренных стран не включает аудиторскую оговорку в своих стандартных тендерных документах.

Одна из важных тенденций борьбы с коррупцией только начинает вступать в действие в рассматриваемых странах: требование о том, что корпорации должны иметь свои собственные программы профилактики коррупции с этическими кодексами, запрещающими сотрудникам давать взятки или участвовать в других коррупционных действиях и содержащие санкции, вплоть до отстранения нарушителей. На сегодняшний день это требование предъявляет только Украина. Агентство по борьбе с коррупцией издало приказ в начале марта 2017 года, в котором требовалось, чтобы любая фирма, участвующая в тендере на более, чем 20 миллионов гривен или чуть более 620 000 евро, имела программу. До сих пор не видно масштабов и качества реализации.

Другими недостатками, которые наблюдались в четырех странах, было отсутствие координации между несколькими правительственными учреждениями, занимающимися закупками, и некачественные методы, используемые для образования закупочных цен. Как показывает этот отчет, реформа закупок требует все большего участия государственных аудиторских агентств, правоохранительных органов и отраслевых министерств; межведомственная координация, таким образом, имеет все большее значение. Тем не менее, ни в одной из четырех стран не существует органа на министерском или правительственном уровне, ответственного за контроль в области политики закупок.

Строго не рассчитано ни одно из четырех обнародованных правил, обеспечивающих образование закупочных цен. Без тщательной оценки того, сколько будет стоить дорога, партия фармацевтических препаратов или даже услуга по уборке офиса,

договаривающиеся агентства не могут быть уверены, что выигрышный тендер действительно представляет собой соотношение цены и качества, или же это результат схемы сговора среди участников тендера. Персоналу агентства также не известно, что если выигрышный тендер окажется дешевле ожидаемого, правительство сделает экономию средств. Оценка стоимости является важным навыком в рыночной экономике и требует времени и ресурсов для развития. В частности, когда правительство принимает решения о покупке дорогостоящей инфраструктуры и коммуникаций и IT-оборудования, это очень важный навык.

6 РЕКОМЕНДУЕМЫЕ РЕФОРМЫ

6.1 Общерегиональные

Приведенный выше анализ показывает, что риск сговора в государственных тендерах особенно высок в четырех странах. Он также показывает, что четыре страны на сегодняшний день сосредоточены на устранении коррупционных рисков при подготовке контрактов, проведении тендеров и этапах предоставления контрактов, за исключением мер по сокращению коррупции после присуждения контракта. Только Украина предприняла шаги по привлечению частного сектора к борьбе с коррупцией, и ни одно из четырех правительств не создало орган высокого уровня для координации реформ в сфере закупок во всем правительстве. Ниже приведены четыре меры для устранения этих недостатков.

Рекомендация 1: Проверка предложений с целью выявления сговора

Имеются программные обеспечения, которые анализируют заявки, полученные на открытых тендерах, с целью выявления случаев, предполагающих, что компании, участвующие в тендере, были в сговоре. Простейшие из них сравнивают цены предложения со сметной ценой; более сложные из них включают такие факторы, как местоположение участников тендера и цены на различные компоненты в ведомости объемов работ и расходов материалов для объекта, представленного на тендере на строительство. Генеральный директорат Европейского союза по вопросам конкуренции, Отдел по вопросам конкуренции Секретариата ОЭСР и правительства нескольких государств-участников Совета Европы либо разработали такие программы, либо получили доступ к ним и могут оказывать помощь в их использовании. Проверка предложений является одной из многих мер, которые должны принять четыре страны с целью борьбы с ценовым сговором. Опять же, ЕС, ОЭСР и национальные правительства обладают обширным опытом в этой области и могут оказывать помощь по вопросам консультаций и рекомендаций по осуществлению программы по противодействию ценовому сговору.

Рекомендация 2: Включение пункта проверки во все контракты

В каждом государственном контракте должно быть положение, предоставляющее правительству право проверять документацию и отчетность и другие документы, связанные с представлением заявки и выполнением контракта; это положение должно включать конкретные формулировки, предоставляющие правительству полномочия на их проверку, которую осуществит либо государственный аудит или аудиторы, назначенные правительством. В каждой из четырех рассмотренных стран респонденты заявили, что один из самых больших рисков коррупции в их системе закупок возник после присуждения контракта. Приобретенный продукт не соответствовал спецификациям, изменения заказов на шоссе или других инфраструктурных проектах

были мошенническими, или оплаченные услуги никогда не выполнялись. Данные из промышленно развитых и развивающихся стран показывают, что мощным средством сдерживания коррупции при выполнении контракта является способность проводить непредвиденные, неожиданные проверки поставщика услуг. Положение о проверке гарантирует, что правительства могут осуществлять проверку без задержек или юридических проблем. Как и при использовании программного обеспечения для ценового стовора, введение ревизионных оговорок должно стать первым шагом в программе по усилению надзора за выполнением контрактов, в соответствии с которой ЕС, ОЭСР, национальные правительства, Всемирный банк и другие агентства-доноры могут предоставлять консультации и рекомендации.

Рекомендация 3: Требование к крупным поставщикам внедрять программы по Соблюдению законов о противодействии коррупции

Программа соблюдения законов о противодействии коррупции является аналогом государственного кодекса этики для частного сектора. Подобно тому, как кодексы этики правительства запрещают государственным служащим брать взятки, ставить свои интересы выше правительственных интересов или совершать другие коррупционные действия, программы соблюдения законов о противодействии коррупции запрещают тем, кто работает в частных или государственных корпорациях, осуществлять действия подобного рода. Недавно Украина присоединилась к девяти участникам Совета Европы или наблюдателям - Канаде (Квебек), Чешской Республике, Франции, Германии, Мексике, Испании, Швейцарии, Соединенному Королевству, Соединенным Штатам – что касается наличия определенной формы закона о соответствии. Как объяснялось выше, начиная с марта прошлого года любая компания, получившая государственный контракт в Украине стоимостью 620 000 евро или более, должна разработать программу соответствия.

После публикации ISO 37001 Международной стандартной организации в октябре 2016 года, которая устанавливает глобальный стандарт для корпоративных программ борьбы с подкупом, ожидается, что примеру последуют еще многие правительства. Ни одно правительство не должно нести исключительную ответственность за борьбу с коррупцией в государственных закупках, и Армения, Грузия и Молдова должны присоединиться к Украине в регистрации компаний, которые выигрывают контракты любого значительного размера на их тендерах, чтобы присоединиться к борьбе, внедрив программы соответствия.

Рекомендация 4: Создание на высшем уровне координационного совета по вопросам закупок

Закупки - один из важнейших элементов управления. В рассматриваемых странах это составляет значительную долю государственных расходов и напрямую влияет на жизнь граждан: от покупки лекарств до строительства дорог и инфраструктуры.

Коррупция в закупках подрывает доверие граждан и доверие к правительству. Поэтому она заслуживает постоянного внимания со стороны самых высоких уровней правительства.

Поскольку четыре страны стремятся привести свои системы в соответствие с директивами ЕС о закупках, были созданы новые агентства и расширены обязанности существующих. Тем не менее ни в одной из четырех стран нет высокопоставленного должностного лица или высокопоставленного органа, курирующего всю эту деятельность. Не существует механизма, который обеспечивал бы, чтобы мнения всех учреждений, участвующих в закупках, были услышаны в процессе разработки политики. Интервью в четырех странах показали, что важная информация, полученная одним агентством при выполнении своих обязанностей, связанных с закупками, не была передана другим учреждениям, занимающимся вопросами закупок. Каждое правительство должно создать координирующий орган со всеми правительственными учреждениями, которые имеют обязанности по закупкам и где могут получить информацию суды, прокуроры и другие субъекты, независимые от правительства. Первой задачей этого органа будет выполнение рекомендаций настоящего отчета.

6.2 Рекомендации по конкретным странам

6.2.1 Армения

6.2.1.1 Справочная информация

Армения стала участником пересмотренного соглашения Всемирной торговой организации о государственных закупках в апреле 2015 года и приняла закон о закупках, который вступил в силу в апреле 2017 года, чтобы привести Армению в соответствие с соглашением. Министерство финансов было ответственно за политику закупок, а также было основано новое независимое учреждение для рассмотрения жалоб по тендерам. Кроме того, были уточнены процедуры электронного тендера, и некоторые исключения из предыдущего закона сузились. Закон содержит несколько положений, направленных на предотвращение коррупции, рекомендованные гражданским обществом. Самым важным из них, о котором упоминалось выше, является требование о раскрытии бенефициарных владельцев победителя.

Еще одна важная мера по снижению коррупции в новом законе - это раздел об оформлении контрактов на внеконкурсной основе. Для закупок, считающихся чрезвычайными и, таким образом, освобождаемых от требований конкурентных заявок, агентство, объявляющее тендер, должно объявить тендер на два-три дня. Это дает покупателям и гражданам возможность определить, действительно ли закупки чрезвычайные или просто обходной маневр правил конкурентных торгов. Данные ГРФП показывают, что в 2014 году менее 50 процентов по стоимости всех контрактов

на закупку были проведены на конкурсной основе. Данные Министерства финансов показывают, что в 2016 году этот процент сократился до семи, а за первые девять месяцев 2017 года - чуть более пяти процентов.

Новый закон о закупках и связанные с ним изменения в государственном положении по этике укрепляют стандарты конфликта интересов. Закон о закупках теперь требует, чтобы члены тендерной комиссии подписывали заявление о том, что они не имеют никакого отношения к любому участнику торгов, а пересмотренный закон об этике требует от большего числа государственных чиновников представления декларации о доходах. Изменения в законе об этике вскоре также потребуют от государственных служащих перечисления их финансовых интересов в заявлениях о раскрытии информации - что облегчит контроль конфликтов.

6.2.1.2 Рекомендованные реформы

Рекомендация 1: Принятие стандартов данных Открытого Подрядного Партнерства

Прозрачность настолько же хороша, насколько легкость, с которой граждане могут получить доступ к финансовым действиям государства. В Армении легкость доступной информации является слабостью. Хотя правительство создало единый, всеобъемлющий портал электронных закупок с широким спектром соответствующей информации, раскрытия страдают от непоследовательных и нестандартизированных переменных. Рисунок 1 ниже - распечатка данных о бенефициарном владении с портала. Как показывает визуальный осмотр, его невозможно прочесть. Программное обеспечение распознавания текста также не помогает распознать текст. Принятие стандартов данных, обнародованных Открытым Подрядным Партнерством, могло бы устранить такие проблемы.

Рисунок 1. Армения: Распечатка данных о бенефициарной собственности

Административные подразделения обеспечивают доступ к географической привязке для мониторинга расходов, связанных с плотностью населения и другими характеристиками для тщательного изучения оправданности расходов.

Рекомендация 6: Обеспечение полного доступа к реестру частной фирмы

На основании интервью было предположено, что доступ к информации о частной фирме в настоящее время возможен только за плату гражданам и доступен только для других бюрократических ведомств со строгим юридическим обоснованием. Необходимо предпринять усилия для предоставления базовой информации о частных организациях бесплатно и без юридического обоснования.

Рекомендация 7: Отстранение от участия в тендере лиц, осуществивших нарушения

В настоящее время, если будет обнаружено, что компания дала взятку или иным образом нарушила процесс закупок, она не имеет права участвовать в государственных контрактах в течение двух лет. Но отстраняется от участия только компания, а не те люди, которые в ней работают и совершили противоправное деяние. Это упущение означает, что они могут просто создать новую компанию для участия в будущих контрактах. Эта лазейка должна быть закрыта и при рассмотрении политик отстранения директивные органы должны рассмотреть вопрос о продлении срока отстранения с двух лет. За серьезные нарушения некоторые государства-участники ЕС и международные организации налагают запрет на всю жизнь.

Власти Армении, возможно, пожелают также рассмотреть замедленную оплату государственных поставщиков. Наряду с Грузией, Армения набрала более низкий балл, чем любое государство-участник ЕС, а также Молдова и Украина по рейтингу оплаты поставщика Всемирного банка (см. Таблицу 6). Если платежи задерживаются или процедуры оплаты являются громоздкими и трудоемкими, присутствует риск коррупции. У поставщиков может возникнуть соблазн заплатить взятки за получение того, что им причитается быстро и полностью; также, у правительственного персонала может возникнуть соблазн потребовать взятку, чтобы своевременно обработать запрос на оплату. Репутация просрочки платежей может отбить желание других компаний участвовать в тендере, ослабляя конкуренцию и, таким образом, повышая коррупционные риски.

6.2.2 Грузия

6.2.2.1 Справочная информация

Предыдущие оценки, проведенные Европейским Банком Реконструкции и Развития, ГРФП, Всемирным банком и Прозрачной оценкой государственных закупок, показали, что Грузия является лидером по реформе закупочной деятельности в странах с формирующейся рыночной экономикой. Причиной реформы был отчет Всемирного

банка за 2008 год, в котором сказано, что система закупок подвергалась «высокому риску» коррупции. В декабре 2010 года был принят закон, содержащий многочисленные реформы. Самая важная из них отменила бумажные тендеры в пользу электронных. Продолжающаяся автоматизация и компьютеризация с тех пор сделали систему закупок еще более прозрачной. Как показано в таблицах 8 и 9 (стр. 22 и 23), система электронных закупок, официальный портал, управляемый Государственным агентством по закупкам, обеспечивает доступ ко всей информации, касающейся государственных закупок в Грузии: годовые планы закупок, извещения о тендерах и документы, предложения и тендерная документация, решения комиссий по оценке тендерных заявок, вся соответствующая корреспонденция, контракты и поправки к контрактам, а также платежи, осуществляемые через государственное Казначейство.

Большая прозрачность открыла систему большему числу фирм на недискриминационных условиях, поощряя большую конкуренцию и тем самым сводя к минимуму риск коррупции. Автоматизация упростила внедрение инструментов управления рисками коррупции. Например, органы по закупкам теперь могут легко контролировать, присуждает ли агентство необычно большое количество контрактов одной и той же фирме, или тендер был адаптирован в пользу определенного участника.

Электронные торги используются для покупки однородных объектов, где цена контракта равна или превышает 200 000 лари, или около 67 000 евро. Уведомление о тендере и сопроводительная документация должны быть опубликованы не менее чем за 15 дней до тендера. Победивший участник выбирается с использованием программного обеспечения, которое допускает обратный аукцион. По мере продвижения аукциона цена снижается, поскольку продавцы получают возможность предлагать все более низкие ставки, сохраняя при этом все спецификации оригинального контракта. В Грузии существует три раунда торгов, то есть у участников торгов есть три шанса снизить свои цены, чтобы выиграть контракт.

Обратные интернет аукционы оказывают давление в сторону сокращения цены, чего невозможно добиться с помощью одной бумажной системы торгов. Исследования показывают, что использование программного обеспечения для обратного аукциона может привести к среднему снижению цены на 18-20 процентов после завершения первоначального аукциона.

На рисунке 2 ниже показано, как работает система. Это отрывок о Грузии из книги 2017 года *Цифровое управление и принципы цифрового управления, примененные к открытым тендерам* Анны Чания и Кахи Деметрашвили из Агентства государственных закупок Грузии.

6.2.2.2 Рекомендованные реформы:

Рекомендация 1: Требование раскрытия информации о бенефициарной собственности

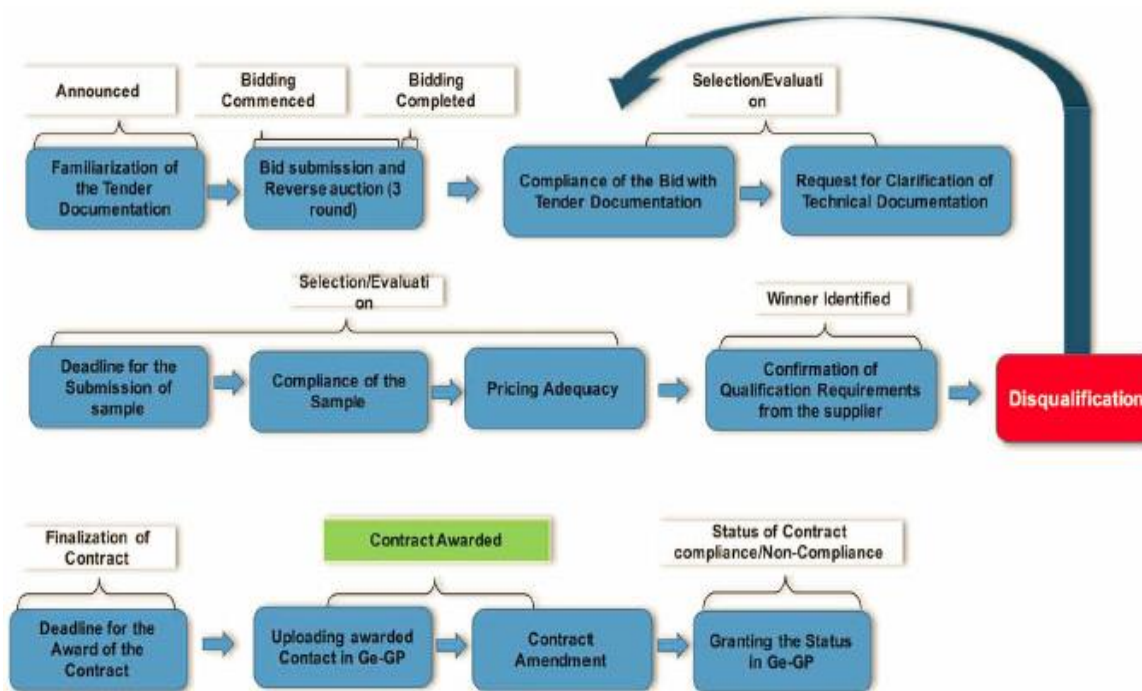
Существует глобальный консенсус в отношении того, что знание личности физических лиц, стоящих за компанией, предлагающей открытые контракты, снижает коррупционные риски. Грузинские высшие должностные лица давно признали важность определения бенефициарной собственности участников торгов, а на лондонском саммите по борьбе с коррупцией в 2016 году правительство обязалось «принять меры для обеспечения прозрачности владения и контроля над всеми компаниями, участвующими в заключении договоров о госзакупках». Грузия должна двигаться оперативно для выполнения этого обязательства и при этом может позаимствовать опыт соседней Армении.

Рекомендация 2: Отстранение от участия в тендере лиц, осуществивших нарушения

Указ N19 председателя Государственного агентства по закупкам, опубликованный 29 февраля 2015 года и обновленный 24 января 2017 года, предусматривает, что поставщики, не соблюдающие правила закупок, могут быть лишены возможности конкурировать за государственный контракт на один год. Обзор недавних действий по отстранению показал, что, хотя компании были отстранены, лица, которые в них работали и совершили нарушения, не были отстранены. Что касается небольших компаний, принадлежащих нескольким лицам, владельцы могут легко обойти эту проблему, создав новую компанию для участия в тендерах на будущие контракты. Лица, а также компании должны подвергаться отстранению. Один год, вероятно, слишком короткий период, и директивным органам следует рассмотреть вопрос о его продлении. Как отмечается в разделе «Армения», за серьезные нарушения некоторые государства-участники ЕС и международные организации налагают запрет на всю жизнь.

Рисунок 2. Процедуры электронного тендера в Грузии⁹

⁹ Анна Чания и Каха Деметрашвили (2017 год). Реформа государственных закупок в Грузии: путь от закупок на бумаге к системе электронных закупок. Д-р Раджеш Кумар Шакья (Всемирный банк, США), Цифровое управление и принципы электронного управления, используемые в государственных закупках (глава 7, стр. 151-169). Херши, Пенсильвания: IGI Global.



Рекомендация 3: Профессиональная оценка методов расчета затрат

Закупочные учреждения могут оценивать обоснованность полученных ими предложений, если у них есть профессиональная оценка ожидаемой стоимости. Хорошие сметы расходов особенно важны, когда, как в Грузии, смета устанавливает верхнюю границу того, что правительство может заплатить в конкурсном тендере. Кроме того, Государственное агентство по закупкам не может точно оценить, какие недавно введенные правила закупок помогут сделать экономию правительству без уточнения стоимости различных тендеров. В недавнем докладе государственного управления финансового контроля было установлено, что сметы расходов высоки, а интервью с сотрудниками отдела закупок выявило опасения, что, особенно в крупных инфраструктурных проектах, недостаточные ресурсы были посвящены смете расходов. Смета расходов должна быть подготовлена с использованием тех же строгих методов, которые используются государствами-участниками ЕС. Те, кто их готовит, должны подписать их, и оценки должны периодически проверяться на предмет точности. Одно общее правило состоит в том, что если более половины оценок агентства расходятся с выигрышной ставкой более чем на 10 процентов, процедуры оценки ее стоимости нуждаются в пересмотре.

Рекомендация 4: Повышение надзора над использованием упрощенных закупок

Упрощенная закупка позволяет агентству заключить договор с организацией без прохождения конкурса. В то время как могут потребоваться поставки на бесконкурсной основе, когда один поставщик обладает правами на товар или, на языке

грузинского закона о закупках, существует «срочная необходимость», требующая немедленной покупки, поставки на бесконкурсной основе разрешены. Поставки на бесконкурсной основе - это область, где риск коррупции высок. По этой причине Грузии требуется агентство, стремящееся использовать упрощенные закупки для обоснования своей просьбы и получения разрешения Государственного агентства по закупкам и правительства. Несмотря на то, что это важные гарантии, опросы показали, что риски коррупции остаются значительными. Правительственные запросы на его использование, как правило, в тендерах с высокой стоимостью, почти всегда утверждаются, и министерству внутренних дел не требуется обеспечивать одобрение агентства по закупкам.

Две области закупок, которые могут потребовать внимания, но которые авторы отчета не смогли подробно изучить, это система протеста по предложениям и медленная оплата поставщиков. В ходе опросов были высказаны опасения по поводу того, что нынешняя система протеста по предложениям слишком упростила заявление протеста, забывая систему необоснованными жалобами. Хотя, как обсуждалось выше, система протеста по предложениям является одним из способов снижения коррупционных рисков, ее злоупотребление может снизить эффективность, если время, которое может быть потрачено на обоснованные жалобы, направлено на тех, кто был привлечен к ответственности за беспокойство персонала агентства или задержку закупок. Как и в любом суде или трибунале, увеличение количества регистрационных сборов, правил оплаты и других средств, позволит отличить обоснованные жалобы от необоснованных. Необходимо проявить осторожность, чтобы гарантировать, что метод сортировки не отменяет действительных жалоб.

Как пояснили в армянском разделе, оценка Всемирным банком процессов оплаты поставщиков показала, что наряду с Арменией Грузия набрала меньше баллов по удобству и скорости, с которыми были осуществлены выплаты поставщикам, чем все государства-участники ЕС, а также Молдова и Украина. И снова, как объяснялось выше, когда платежи задерживаются или процедуры оплаты являются громоздкими и трудоемкими, присутствует риск коррупции. Сопоставительный анализ государственных закупок Банка привлекает внимание к вопросу, который заслуживает дальнейшего рассмотрения со стороны властей Грузии.

6.2.3 Молдова

6.2.3.1 Справочная информация

Как показывают рейтинги по оценкам ЕБРР, ГРФП и Всемирного банка, после оценки ЕБРР 2012 года Молдова добилась устойчивого прогресса в реформировании своей системы закупок. Закон о закупках был переписан в 2015 году, чтобы приблизить его к стандартам в директивах ЕС о закупках. Новый закон, вступивший в силу с 1 мая 2016 года, содержит несколько положений, которые в случае полного выполнения

уменьшат коррупционные риски. Значительные изменения следующие: время для подачи тендера было увеличено; те, кто был признан виновным в коррупции или членстве в организованной преступной банде в течение последних пяти лет, больше не могут участвовать в государственном тендере, а правила конфликта интересов ужесточены. Кроме того, апелляционные жалобы на протесты по предложениям больше не рассматриваются агентством, объявляющим тендер; после более одногодичной задержки, было создано независимое агентство по их рассмотрению.

Однако необходимы дополнительные реформы. Одна из них - создание и поддержание сертифицированных специалистов по закупкам внутри государственной службы. Это требует прежде всего согласования тарифного разряда и профессионального рейтинга для персонала по закупкам в правительстве. До тех пор, пока это не будет выполнено, у одного агентства возникнет соблазн «переманить» экспертов в области закупок независимо от того, каковы общие приоритеты правительства. Случай, приведенный в примере, произошел с новым агентством протеста по предложениям. Агентство переманило восемь наиболее опытных сотрудников закупочной организации, предложив более высокую заработную плату, в результате чего организация осталась без кадров в важных областях. Создание кадрового резерва также потребует постоянных программ обучения персонала. В исследовании, проведенном Молдавским институтом развития и социальных инициатив «Viitori», проведенном в 2016 году, было установлено, что почти 60 процентов тех, кто участвует в закупках как из государственного, так из частного сектора, считают, что сотрудники по закупкам имеют «плохие знания и они малоквалифицированы».

Государственные предприятия и муниципалитеты должны подчиняться закону о государственных закупках. В то время как несколько государственных предприятий и некоторые муниципальные образования имеют смутные внутренние руководящие принципы, у других вообще нет никаких руководящих принципов. Риск злоупотребления в обоих случаях высок; коррупционный скандал, сотрясающий основы бразильского государства, является результатом освобождения государственной нефтяной компании от национального законодательства о закупках. Несколько респондентов приводили примеры, когда государственные дорожные агентства выдавали субподряды своим работникам, явные конфликты интересов.

Правила конфликта интересов должны быть ужесточены и необходимо обеспечить соблюдение существующих правил. Опрашиваемые лица объяснили, что распространенным источником конфликтов является система личных связей, или «куматризм» на румынском языке, которая существует в Молдове. Основываясь на личных, а не на финансовых связях, членство в сети приводит к тому, что лица, принимающие решения, отдают предпочтение участникам своей сети за счет общественных интересов. Нынешний закон о конфликте интересов не решает

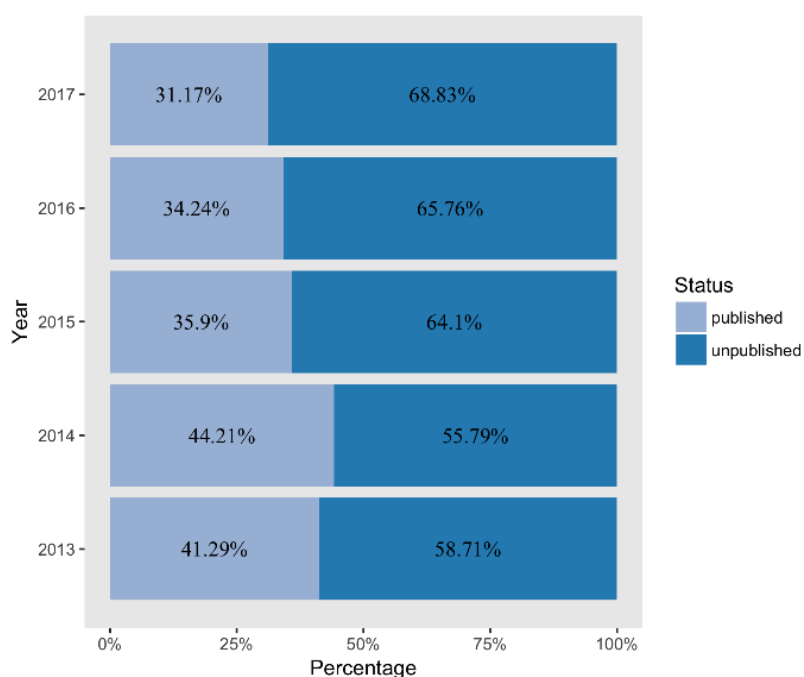
проблему. Действующий закон требует, чтобы участники группы, ответственные за тендер, заявляли о финансовых конфликтах в письменной форме, но эти документы не только не публиковались, но члены рабочей группы часто даже не представляли их.

Молдова добилась заметного прогресса в распространении данных о государственных закупках благодаря тесному сотрудничеству между Министерством финансов Молдовы и Открытым Подрядным Партнерством. На вебсайте министерства ежемесячно предоставляется доступ к данным государственных закупок в целом. Кроме того, Молдова стала первой страной в мире, сотрудничающей с инициативой BOOST Всемирного банка, в результате которой теперь предоставляются пакеты информации о государственной финансовой информации.

Но в то время как Молдова получила хорошую оценку качества доступности открытых данных, картина менее ясная, когда рассматривается количество доступных государственных контрактов. Открытые данные по контрактам (<http://opencontracting.date.gov.md/>), представленные на рисунке 3, показывают, что за период с 2013 по 2017 год, когда процент открытых договоров вырос, он остается низким; только до 69 процентов государственных контрактов были доступны для государственной инспекции в 2017 году. Отсутствие прозрачности усугубляется, если учесть значительный дискреционный потенциал на местном уровне по вопросам, касающимся финансовой и административной практики. Сотрудники местных органов власти могут наделять особыми привилегиями местные фирмы или, благодаря отсутствию специализированной подготовки, становятся жертвами мошеннических действий, совершаемых поставщиками. В совместном исследовании, проведенном в октябре 2016 года ОЭСР и ОГМВ¹⁰ - глобальная сеть муниципальных и региональных органов власти, подчеркивается, что местная административная практика в Молдове подвержена риску, требующему внимания с точки зрения реформы государственных закупок.

¹⁰ OECD и UCLG (2016), *Subnational governments around the world Structure and finance* (Местные правительства во всем мире Структура и финансы), доступно по ссылке www.oecd.org, по состоянию на декабрь 2017 года

Рисунок 3. Молдова: опубликованные vs. неопубликованные контракты



6.2.3.2 Рекомендованные реформы

Рекомендация 1: Подчинение государственных предприятий и муниципальных образований закону о государственных закупках

Закон о государственных закупках отражает принятое решение молдавских политиков, информированных по рекомендации ЕС о том, как лучше всего снизить риски коррупции при закупках. Он должен быть обязательным для выполнения всеми государственными учреждениями.

Рекомендация 2: Создание кадрового состава на государственной службе и обеспечение прохождения сотрудниками регулярной подготовки

Независимо от того, насколько хороши правила, если не будет обученного персонала по закупкам, который будет их выполнять, правила не имеют большого значения

Рекомендация 3: Увеличение процента опубликованных контрактов через портал открытого контрактирования Молдовы

Цель должна составлять 100 процентов.

Рекомендация 4: Расширение подготовки и профессионализации государственных закупок для государственных служащих в муниципальных районах и просвещение этих органов по общим схемам коррупции и показателям риска

Опять же, если те, кто на муниципальном уровне не понимают закон о закупках и не обучены общим способам уклонения участников тендера от правил, коррупционные риски останутся.

Рекомендация 5: Изменение правил конфликта интересов, чтобы требовать раскрытия связей, созданных посредством «куматризма»; обеспечение подачи декларации о заинтересованности всеми членами тендерных рабочих групп.

6.2.4 Украина

6.2.4.1 Справочная информация

Нынешний закон о государственных закупках был принят в апреле 2014 года после широких обсуждений с гражданским обществом и консультаций с ЕС, ЕБРР, Всемирным банком и другими партнерами по развитию. В начале 2015 года процедуры электронных закупок были пилотированы по малым контрактам с использованием стандартов, разработанных Партнерством по открытому обмену данными. Успех пилота заставил законодательный орган утвердить новый закон в декабре 2015 года, в соответствии с которым электронные закупки являются обязательными.

Система электронных закупок в Украине, называемая ProZorro (означает «прозрачная» по-украински), предоставляет огромное количество информации для гражданского мониторинга с доступом к необработанным данным, аналитические модули для индикатора риска уязвимых сфер коррупции и интерактивных графических результатов для преобразования больших данных в понятную форму. Как показывают таблицы восемь и девять, из четырех рассмотренных стран Украина конкурирует только с Грузией в объеме опубликованной информации. Более того, форма, в которой раскрываются данные, делает ее особенно простой для того, чтобы группы гражданского общества и другие правительственные учреждения загружали ее и проводили собственный анализ с использованием Excel, Stata, SPSS или любой другой коммерческой или пользовательской программы статистики. Одной из проблем, которая должна быть решена, является отсутствие прямых загрузок CSV. Их отсутствие означает, что пользователи должны знать, как использовать JavaScript Object Notation (JSON) для доступа к интерфейсу, который необходим для загрузки совокупных данных.

ProZorro известна в международном сообществе по закупкам, получив приз за лучшую инициативу государственного сектора на Всемирном конкурсе по закупкам в мае 2016 года. Несмотря на успех или, возможно, из-за успеха, вопросы о ProZorro были подняты другими украинскими агентствами, участвующими в закупках. Один из них заключается в том, включает ли он данные по всем закупкам. Во-вторых, могут ли

агентства слишком легко избегать требований о проведении электронных закупок, а третье - правильно ли защищены права правительства на систему.

Сторонники ProZorro предъявили много претензий в отношении того, сколько денег было сэкономлено от его использования. Эти претензии основаны на разнице между самой высокой ценой, которую правительство хочет заплатить на тендере, и ценой, полученной через ProZorro. Но, как и в случае с рассмотренными другими странами, процедуры оценки предельной цены правительства строго не уточняются. Их точность и, следовательно, экономия средств, когда правительство платит меньше, остается под вопросом.

6.2.4.2 Рекомендованные реформы

Рекомендация 1: Исключение изъятий из закона о государственных закупках

Субъекты, охватываемые законом о государственных закупках, являются предметом продолжающихся споров. Согласно анализу Счетной палаты, за последние пять лет было внесено 80 изменений в закон о закупках, из которых 90 процентов были обеспокоены тем, что государственные предприятия и другие государственные организации, на которые возложена ответственность, были охвачены законом. Раздел закона с указанием охвата оказался чрезвычайно сложным, и многие организации, которые, по мнению аудиторов, подчиняются закону, утверждают, что они освобождены от обязательства соблюдения закона. Как поясняется в разделе Молдова, освобождение государственных организаций от обязательства соблюдения закона представляет собой крайний риск коррупции. Правительству следует внести поправки в устав, чтобы дать понять, что все государственные предприятия и любое другое юридическое лицо, действующее от имени государства или лицензированное государством, подчиняются закону.

Рекомендация 2: Проверка информации о бенефициарной собственности

Украина была первым европейским государством, которое записало в закон требование о том, чтобы все компании раскрывали своих бенефициарных владельцев. Те, кто не раскроют своих бенефициарных владельцев не смогут участвовать в государственных тендерах. В настоящее время, однако, информация о бенефициарной собственности не подтверждается, а опрошенные лица приводили примеры, в которых простые поисковые запросы в интернете показали, что данные о владельцах отличаются от тех, которые указаны в анкете. Правительство пообещало на Лондонском саммите по борьбе с коррупцией в 2016 году провести к июню 2017 года меры по проверке раскрытия информации о бенефициарной собственности. Обещание необходимо выполнить в кратчайшие сроки.

Рекомендация 3: Требование от агентств обоснования Министерству экономики использования контрактов на внеконкурсной основе

Многие ведомства не спешат с закупками до конца года, а затем ссылаются на положение «неотложной необходимости» в законе о закупках, которое позволяет им избегать конкурсных торгов и приобретать их путем заключения контракта на внеконкурсной основе. Раньше министерство экономики должно было одобрять такие исключения, но недавно закон отнял эту власть у Министерства. Эта власть должна быть восстановлена, и агентствам необходимо будет обосновать свои причины использования контракта на внеконкурсной основе.

Рекомендация 4: Лишать лиц, нарушивших правила тендера, права участия в тендере

Также как в Армении и Грузии, если выяснится, что компания дала взятку или иным образом исказила процесс закупок, она не имеет права участвовать в тендере на государственные контракты. В Украине этот период составляет три года. Но только компания отстранена от участия в тендере, а не владельцы или сотрудники, ответственные за нарушение. Это упущение позволяет уклониться от санкций, создав новую компанию для участия в будущих контрактах. Эта лазейка должна быть закрыта, и следует рассмотреть вопрос о продлении срока дисквалификации за серьезные правонарушения.

Рекомендация 5: Изменение ProZorro, чтобы пользователи могли загружать CSV в большом объеме

Как объяснялось выше, для тех, кто не знает, как интерпретировать текст JSON в наборах данных, сложно в полной мере использовать ProZorro. Модификация ProZorro для обеспечения массовых загрузок CSV значительно расширила бы число людей, которые могли бы использовать данные ProZorro для мониторинга системы закупок.

Рекомендация 6: Урегулирование вопросов, поднятых ProZorro, другими агентствами

Вопросы, затронутые другими заинтересованными сторонами в ProZorro, показывают, почему Украина должна создать координационный орган высокого уровня для обеспечения того, чтобы все агентства, участвующие в закупках, обменивались информацией. Аудиторские агентства и правоохранительные органы должны знать о ProZorro столько же, сколько лица, ответственные за его работу; аналогичным образом, его операторы должны знать и решать проблемы, затронутые партнерскими организациями.

Рекомендация 7: Профессиональная оценка методов оценки стоимости

Как и в случае Грузии, Украине необходимо обеспечить тщательное проведение оценки затрат на закупки. Оценка устанавливает верхнюю границу того, что правительство может заплатить на конкурсном тендере, а если она слишком низкая, либо закупка не будет осуществлена, либо конкурсные процедуры будут приняты в пользу поставки на бесконкурсной основе. Ни один из результатов не служит интересам общества.