



Конференция государств – участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции

Distr.: General
16 June 2015
Russian
Original: English

Рабочая группа по предупреждению коррупции

Вена, 31 августа – 2 сентября 2015 года

Пункт 2 (а) (ii) предварительной повестки дня*

**Осуществление резолюции 5/4 Конференции под названием
"Мероприятия по осуществлению Марракешской
декларации о предупреждении коррупции"
и рекомендаций, вынесенных Рабочей группой на ее
совещании в сентябре 2014 года: успешные виды практики
и инициативы в области предупреждения коррупции**

Честность и неподкупность в процессе публичных закупок и прозрачность и отчетность в управлении публичными финансами (статьи 9 и 10 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции)

Записка Секретариата

I. Введение

1. В своей резолюции 5/4 Конференция государств-участников постановила, что Межправительственная рабочая группа открытого состава по предупреждению коррупции продолжит свою работу по оказанию Конференции консультативной помощи и содействия в деле выполнения возложенного на нее мандата в области предупреждения коррупции и проведет по меньшей мере два совещания до начала шестой сессии Конференции, которая будет проведена в 2015 году.

2. Конференция постановила далее, что Рабочая группа должна и далее руководствоваться многолетним планом работы, в соответствии с которым Рабочая группа на своем совещании в сентябре 2014 года постановила, что в ходе ее шестого совещания она сосредоточит внимание на следующих темах:

а) меры по предупреждению отмывания денежных средств (статья 14 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции);

* CAC/COSP/WG.4/2015/1.



б) честность и неподкупность в процессе публичных закупок и прозрачность и отчетность в управлении публичными финансами (статьи 9 и 10 Конвенции).

3. На своем втором совещании, проведенном в Вене 22-24 августа 2011 года, Рабочая группа рекомендовала предлагать государствам-участникам перед каждым ее будущим совещанием делиться собственным опытом осуществления рассматриваемых положений, желательно с использованием контрольного перечня вопросов для самооценки, в том числе, по возможности, информацией о достигнутых успехах, проблемах, потребностях в технической помощи и извлеченных в ходе осуществления уроках. Рабочая группа просила Секретариат готовить справочные документы, в которых могла бы быть обобщена эта информация, и постановила проводить в ходе своих совещаний групповые обсуждения с участием экспертов из тех стран, которые представили письменные ответы по рассматриваемым приоритетным темам.

4. В соответствии с просьбой Конференции настоящая записка была подготовлена на основе информации, касающейся честности и неподкупности в процессе публичных закупок и прозрачности и отчетности в управлении публичными финансами (статьи 9 и 10 Конвенции), которая была предоставлена правительствами в ответ на вербальную ноту CU 2015/58/DTA/СЕВ Генерального секретаря от 10 марта 2015 года и вербальную ноту-напоминание CU 2015/97(A)/DTA/СЕВ от 24 апреля 2015 года¹. К 31 мая 2015 года материалы были получены от 30 государств. Материалы, содержащие информацию по теме честности и неподкупности в процессе публичных закупок и в управлении публичными финансами, были получены от следующих стран: Австрии, Алжира, Аргентины, Армении, Бельгии, Боснии и Герцеговины, Германии, Гондураса, Государства Палестина, Египта, Испании, Кувейта, Ливана, Малайзии, Мексики, Омана, Португалии, Республики Молдова, Российской Федерации, Сальвадора, Соединенных Штатов Америки, Турции, Уругвая, Филиппин, Черногории, Чешской Республики, Швейцарии и Эквадора.

5. С согласия соответствующих стран полные тексты представленных материалов размещены на посвященной совещаниям странице веб-сайта Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности² и будут также включены в разрабатываемый Секретариатом тематический веб-сайт Рабочей группы³.

6. В соответствии с резолюцией 5/4 Секретариат постарался также получить от частного сектора материалы по темам, рассматриваемым на нынешнем совещании Рабочей группы, однако в расширенные сроки от частного сектора не было получено ни одного доклада.

7. Настоящая записка не претендует на всеобъемлющий характер, а скорее призвана дать краткое изложение информации, представленной государствами-участниками и государствами, подписавшими Конвенцию. Она также содержит

¹ Обзор успешных видов практики в области обеспечения честности и неподкупности в судебных органах, судебной администрации и органах прокуратуры в контексте статьи 11 Конвенции был изложен в отдельной записке Секретариата (CAC/COSP/WG.4/2013/2).

² www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/working-group6.html.

³ www.unodc.org/unodc/en/corruption/WG-Prevention/working-group-on-prevention.html.

дополнительную информацию о соответствующих инициативах в рамках системы Организации Объединенных Наций.

II. Анализ информации, представленной государствами-участниками и государствами, подписавшими Конвенцию

A. Тематическая справочная информация

8. Государственные закупки – одна из ключевых сфер, вызывающих обеспокоенность с точки зрения честности и неподкупности публичной администрации. Во многих странах на долю публичных закупок, согласно оценкам, приходится 12-30 процентов валового внутреннего продукта, т.е. они являются одним из главных элементов правительственных программ расходов. Масштабы этого рынка и то, что процесс закупок требует тесного взаимодействия публичного и частного секторов, безусловно, делают эту сферу уязвимой для коррупции, что ставит под угрозу функционирование правительственных программ и служб, подрывает конкуренцию и замедляет развитие. Деформация рынка вследствие коррупции может в дальнейшем приводить к снижению качества и взвинчиванию цен, непропорционально затрагивая уязвимые слои населения. Одним из необходимых условий для обеспечения эффективности государственных расходов и эффективного предоставления публичных услуг является установление справедливого, прозрачного и беспристрастного управления публичными финансами и системой закупок.

9. Значение честности и неподкупности в сфере закупок для борьбы с коррупцией отражено в статье 9 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции. Согласно пункту 1 этой статьи государства-участники должны принимать, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, необходимые меры для создания надлежащих систем закупок, которые основываются на прозрачности, конкуренции и объективных критериях принятия решений и являются эффективными, среди прочего, с точки зрения предупреждения коррупции. В этом пункте особо указано на важность публичного распространения информации; установления ясных критериев отбора и принятия решений о заключении контрактов, а также правил проведения торгов; применения заранее установленных и объективных критериев в отношении принятия решений; эффективной системы контроля принимаемых решений; и мер регулирования вопросов, касающихся персонала, например требования о декларировании конфликта интересов.

10. В пункте 2 изложены меры по содействию прозрачности и отчетности в управлении публичными финансами. Такие меры могут охватывать процедуры утверждения национального бюджета, своевременное представление отчетов о поступлениях и расходах, установление системы стандартов бухгалтерского учета и аудита и связанного с этим надзора, внедрение эффективных и действенных систем управления рисками и внутреннего контроля и применение положений, предусматривающих корректировку.

11. В пункте 3 статьи 9 подчеркнута важность обеспечения сохранения бухгалтерских книг, записей, финансовых ведомостей или другой документации, касающейся публичных расходов и доходов, и воспрепятствования фальсификации такой документации.

12. При рассмотрении вопроса об осуществлении статьи 9 государствами-участниками возможна также ссылка на другие международно признанные стандарты или региональные документы, более подробно затрагивающие меры, которые государства-участники могут принять для повышения честности и неподкупности в процессе закупок и в управлении публичными финансами. Одним из таких документов является Типовой закон о публичных закупках⁴ Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли, в котором изложены процедуры и принципы, целью которых являются обеспечение эффективности расходования средств и недопущение злоупотреблений в процессе закупок. Типовой закон содействует обеспечению прозрачности, объективности, справедливости, участия, конкуренции, честности и неподкупности.

13. Обеспечение прозрачности имеет решающее значение для предупреждения коррупции. На важность информирования общественности указано в статье 10 Конвенции, которая требует от государств-участников принятия мер для усиления прозрачности в публичной администрации, в том числе применительно к ее организации, функционированию и процессам принятия решений. В этой статье подчеркнута необходимость принятия государствами эффективных процедур или правил, позволяющих населению получать информацию об организации, функционировании и процессах принятия решений публичной администрацией и об административных решениях и юридических актах; упрощения административных процедур для облегчения публичного доступа к компетентным органам, принимающим решения; и активного распространения информации, включая периодические отчеты об опасностях коррупции в публичной администрации.

В. Честность и неподкупность в процессе публичных закупок

Создание национальных систем закупок, которые основываются на принципах прозрачности, конкуренции и объективных критериях принятия решений, и установление заблаговременно условий участия, включая критерии отбора и принятия решений о заключении контрактов, а также правила проведения торгов

14. Большинство представивших материалы государств, в том числе Австрия, Алжир, Армения, Босния и Герцеговина, Германия, Италия, Кувейт, Португалия, Российская Федерация, Соединенные Штаты, Уругвай и Эквадор, сообщили о том, что принципы прозрачности, конкуренции и объективности принятия решений стали составной частью национальной правовой системы и что их применение обеспечивают соответствующие национальные органы и ведомства по вопросам закупок. Согласно представленным материалам, эти

⁴ www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/procurement_infrastructure/2011Model.html.

принципы имплицитно применяются почти во всех системах закупок государств-участников.

15. Австрия, Бельгия, Германия, Италия и Швеция отметили, что их системы публичных закупок учитывают также касающиеся закупок директивы 2014/24/EU и 2014/25/EU Европейского союза⁵, положения которых были включены во внутреннее право.

16. Ливан сообщил о том, что деятельность системы закупок в стране регулируется Законом о публичном бухгалтерской учете, а не каким-либо специальным законом о закупках, и что для устранения выявленных недостатков в системе закупок в Ливане разработан проект закона, который находится на стадии принятия.

Предоставление достаточного времени для подготовки и представления тендерных заявок и использование по умолчанию процедуры открытых торгов

17. Одним из ключевых требований для гарантирования добросовестной конкуренции в процессе закупок является обеспечение того, чтобы все участники процедуры торгов располагали достаточным (и одинаковым) временем на подготовку и представление тендерной документации. Необоснованно короткие сроки затрудняют надлежащую подготовку к торгам и повышают риск того, что некоторые из участников процедуры могут попытаться приобрести инсайдерскую информацию и таким образом получить незаконное преимущество.

18. Равным образом, использование по умолчанию процедуры открытых торгов уменьшает риски для объективности процедуры, связанные с искусственным ограничением конкуренции, и гарантирует закупку товаров и услуг по справедливой рыночной цене. Свободная конкуренция между многими участниками процедуры торгов снижает вероятность и облегчает выявление нечестного предложения цен и сговора.

19. Все страны сообщили о том, что их системы закупок предусматривают определенный период времени на подготовку и представление тендерных заявок, который в некоторых странах зависит от степени сложности проекта. Вместе с тем в разных странах предоставляется различное время на этот этап процесса закупок, что обусловлено правовыми и административными традициями государств-участников.

20. В Алжире срок для подготовки и представления предложений в каждом конкретном случае устанавливается таким образом, чтобы гарантировать честную конкуренцию между всеми участниками.

⁵ Директива 2014/24/EU Европейского парламента и Совета от 26 февраля 2014 года относительно публичных закупок, отменяющая Директиву 2004/18/ЕС; Директива 2014/25/EU Европейского парламента и Совета от 26 февраля 2014 года относительно закупок организациями, работающими в сфере водоснабженческих, энергетических, транспортных и почтовых услуг, отменяющая Директиву 2004/17/ЕС, размещены по адресу: http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/modernising-rules/reform-proposals/index_en.htm.

21. Мексика отметила, что сроки, критерии и формальности, связанные с закупкой товаров и услуг или с выполнением публичных работ и услуг, регулируются Законом о приобретениях, аренде и услугах в публичном секторе и Законом о публичных работах и смежных услугах. Что касается требования о предоставлении достаточного времени для подготовки и представления тендерных заявок, то в обоих законах установлены сроки в 15 календарных дней для внутригосударственных торгов и не менее 20 дней для международных торгов с даты публикации объявления о торгах.

22. Бельгия отметила, что в ее национальной системе установленные сроки подачи тендерных предложений зависят от степени сложности проекта. В настоящее время ожидается принятия проект закона, который будет отвечать требованиям, установленным новыми директивами Европейского союза в этой области, и который будет предусматривать установление фиксированных унифицированных сроков исходя из типа процедуры (открытый диалог, диалог с ограниченным участием и конкурентный диалог).

23. Армения сообщила, что в ее внутреннем законодательстве установлены различные сроки представления заявок, зависящие от используемой процедуры закупок, которые варьируются от 40 дней в случае открытой процедуры до 7 дней в случае "простой" процедуры.

24. В Германии применительно к большинству видов закупок по умолчанию используется процедура открытых торгов. Однако применительно к профессиональным услугам стандартной процедурой является процедура с применением переговоров с предварительным публичным приглашением к участию.

Опубликование прозрачной информации относительно решений о закупках, в том числе относительно приглашений к участию в торгах

25. Все страны сообщили об установленных у них определенных требованиях в отношении обеспечения прозрачности различных элементов процесса закупок, в том числе по меньшей мере в отношении опубликования приглашения к участию в торгах.

26. Во многих странах сложилась практика информирования прежде всего посредством публикации в газетах или официальных журналах, однако в настоящее время для этого все более широко используются электронные средства и порталы.

27. Алжир, Кувейт, Ливан, Объединенные Арабские Эмираты и Оман сообщили о том, что опубликование информации о предстоящих торгах является обязательным. Уведомление о торгах требуется публиковать в средствах массовой информации, официальных бюллетенях ведомств, занимающихся публичными закупками, и национальных газетах с возможностью опубликования в режиме онлайн.

28. Ряд стран, в том числе Аргентина, Армения, Бельгия, Германия, Малайзия, Мексика, Португалия, Уругвай и Эквадор, сообщили об использовании ими новых решений в области информационных технологий для повышения честности и неподкупности в процессе закупок и для улучшения распространения информации. Информационные порталы

выполняют самые различные функции, выступая в качестве площадок для объявления о проведении торгов, давая возможность заинтересованным будущим участникам скачивать шаблоны документов и используя полностью интегрированные электронные решения для проведения безбумажных электронных закупок.

29. Аргентина сообщила о том, что система закупок в стране основана на использовании электронной системы Ar-Compra, которая предусматривает электронное управление такими традиционными процедурами отбора, как рассмотрение тендерных заявок, конкурсы с участием частных и публичных организаций и заключение прямых договоров. Эта система поддерживает процесс конкурсных торгов и позволяет публиковать и искать информацию о коммерческих возможностях на открытом рынке и представлять тендерные заявки. Информационно-техническая платформа в качестве центрального инструмента институционального управления включает все услуги, связанные с производством, подготовкой, опубликованием и систематизацией данных.

30. Армения сообщила, что согласно внутреннему законодательству все решения о закупках должны быть открытыми. Приглашение к участию в торгах открыто публикуется, либо специальное приглашение направляется участникам, прошедшим предквалификационный отбор. Вся информация о процедуре закупок, включая планы закупок, приглашение к участию в торгах, условия участия, критерии отбора, характеристики закупаемых товаров, заключение договора, поданные протесты против процедур закупок и решения совета по обжалованию закупок, публикуется на официальном веб-сайте (www.gnumner.am) и передается гласности.

31. Бельгия сообщила о том, что опубликование прозрачной информации по решениям о закупках – предварительное уведомление, уведомление о контракте и уведомление о заключении контракта – обеспечивается путем опубликования в Official Journal of the European Union и "Bulletin des Adjudications" в тех случаях, когда стоимость договора о закупках превышает определенную пороговую сумму. Если стоимость договора ниже этой пороговой суммы, на местном уровне публикуются только уведомление и объявление о договоре. На договоры, заключаемые на основе процедуры с применением переговоров, не распространяется требование об объявлении, если их сметная стоимость ниже пороговых сумм, установленных европейскими директивами.

32. Малайзия, Уругвай и Эквадор сообщили о том, что согласно их внутреннему законодательству уведомления о торгах следует размещать на управляемом правительством интернет-портале, а управление процессом закупок должно осуществляться в электронной форме на основе каталога, размещенного на веб-сайте правительственных закупок, с целью оповещения о приглашениях представлять тендерные заявки. Веб-сайт предоставляет также лицам и компаниям возможность регистрироваться в качестве организаторов закупок.

33. Португалия сообщила о том, что для повышения уровня прозрачности и обеспечения недискриминации и честной конкуренции был создан посвященный публичным закупкам единый национальный веб-портал под названием BASE, на котором сконцентрирована вся информация о публичных

контрактах. Заинтересованные будущие участники могут загрузить с этого веб-сайта формы документов для участия в торгах. Все объявления торгов, информационные запросы поставщиков, заявочная документация, статистические данные о процессах закупок, а также публичные контракты регистрируются и в упорядоченном виде представляются с помощью этой системы электронных закупок. На этом портале сводится воедино вся информация о публичных контрактах, которая была опубликована в электронном издании Portuguese Official Journal и на других уполномоченных электронных платформах.

34. Мексика сообщила о том, что для повышения прозрачности процесса публичных закупок разработана электронная система информации о публичных закупках под названием CompraNet. Через эту систему обнародуется и становится доступной вся информация о закупках, включая протоколы разъяснительных совещаний, презентаций и вскрытия предложений. В систему был добавлен Модуль информации и сведений о рыночной конъюнктуре для целей публичных закупок (CompraNet-IM), который преобразует содержащиеся в CompraNet данные в удобный для пользования гражданами формат и предоставляет гибкий и своевременный доступ к информации о правительственных закупках.

35. Российская Федерация сообщила о том, что прозрачность процесса закупок обеспечивается законодательством посредством обязательного проведения в режиме онлайн публичных консультаций по планам публичных закупок.

36. Соединенные Штаты отметили, что прозрачность процесса закупок обеспечивается статутным правом на доступ к данным федерального правительства, в том числе к данным, касающимся публичных закупок, если только в отношении таких данных не действует одно из исключений, обусловленных защитой интересов, национальной безопасности и неприкосновенности частной жизни, а также задачами правоохранительной деятельности. Это юридическое требование обязывает федеральные ведомства по своей инициативе обнародовать или размещать на своих веб-сайтах правительственные решения и отчеты, а также предоставлять по запросу доступ к таким отчетам.

37. Босния и Герцеговина сообщила о том, что в настоящее время создается система электронных закупок, в рамках которой услуги, документы и информация будут предоставляться через интернет-портал как органам, размещающим заказы, так и потенциальным участникам торгов. Эта система облегчит общение между участниками торгов и заключающими договор органами. Согласно законодательству, всем юридическим лицам, участвующим в публичных закупках (как органам, заключающим договор, так и потенциальным участникам торгов), надлежит регистрироваться в электронном реестре.

Процедуры, нормы и правила контроля процесса закупок, включая систему обжалования

38. Внедрение четкой системы процедур, норм и правил контроля процесса закупок позволяет компетентным органам решать вопросы, связанные с

претензиями, обжалованиями и потенциальными нарушениями, и является необходимым для обеспечения объективности системы закупок.

39. Такая система может предусматривать обжалование в административном порядке, обжалование в судебном порядке или то и другое обжалование, в зависимости от особенностей правовой системы государств-участников. Согласно Конвенции эффективная система контроля должна включать в себя также эффективную систему обжалования, чтобы была возможность подачи официальной апелляции на решение органа по обжалованию первой инстанции.

40. Армения, Германия, Чешская Республика и Эквадор сообщили, что у них созданы специальные органы по обжалованию или надзору для рассмотрения дел, связанных с обжалованием в административном порядке решений о закупках, для обеспечения того, чтобы процесс закупок проводился в соответствии с принципами прозрачности, конкуренции и объективности принятия решений.

41. Другие государства, такие, как Бельгия, Ливан, Мексика, Республика Молдова, Российская Федерация и Турция, сообщили о том, что они полагаются на существующие системы обжалования в административном и судебном порядке.

42. Ливан и Российская Федерация сообщили о том, что их правовые системы предусматривают возможность оспаривания в суде закупочных процедур для установления того, имело ли место нарушение законодательства о закупках, используя установленные процедуры обжалования административных решений.

43. Алжир сообщил о том, что специально созданные комитеты по оценке тендерных заявок анализируют предложения и сообразно обстоятельствам признают их соответствующими или несоответствующими требованиям. Были созданы также специальные апелляционные комитеты для принятия решений по итогам рассмотрения жалоб и по окончательному заключению договоров.

44. Германия сообщила о том, что для процедур торгов, в которых стоимость превышает пороговый показатель, установленный директивами Европейского союза, существует средство правовой защиты в форме ускоренных процедур обжалования в независимом третейском суде с возможностью направления апелляции в суд. Независимые третейские суды создаются компетентными органами для защиты конкуренции. В случае успешного оспаривания орган, заключающий договор, может быть лишен права заключить соответствующий договор. Законы предусматривают возможность требования возмещения ущерба и, в некоторых случаях, отмены или аннулирования договора, заключенного с нарушением правил.

45. Мексика сообщила о том, что для контроля за осуществлением процесса закупок правительство использует опросы. Опросы дают участникам торгов возможность высказать свои мнения и замечания относительно конкретной процедуры, которые затем анализируются и включаются в соответствующие досье. Апелляции и жалобы, касающиеся процедуры закупок, приглашения к участию в торгах, заключения договора и т.д., представляются для рассмотрения в Министерство государственных служб или в Управление

внутреннего контроля Генеральной прокуратуры. Мексика сообщила также о том, что решение о закупках может быть оспорено также в Федеральном суде по финансовым и административным делам.

46. Армения отметила, что был создан Специальный совет по обжалованию закупок, в состав которого входят независимые и беспристрастные должностные лица и представители клиентов и неправительственных организаций, которые выполняют свои функции поочередно на основе ротации.

47. Чешская Республика сообщила о том, что было создано Управление по защите конкуренции в целях обеспечения того, чтобы деятельность участников рынка соответствовала правилам конкуренции и была в интересах потребителей, а также с целью осуществления надзора за процедурами осуществления публичных закупок и концессий, тем самым обеспечивая более высокую степень прозрачности в сфере государственных расходов. В задачи Управления по защите конкуренции входит также обжалование действий должностных лиц, занимающихся вопросами закупок, и органов, участвующих в заключении контракта, осуществление надзора над такими должностными лицами и органами и участие в разработке и изменении законодательства о публичных закупках и концессиях.

48. Эквадор сообщил о создании Национальной службы публичных закупок в качестве специального агентства по закупкам, которому поручено осуществлять надзор за процессом закупок. Служба может запрашивать информацию у публичных организаций и структур частного сектора, осуществлять мониторинг процедур закупок и информировать Главное контрольное управление и Генеральную прокуратуру о нарушениях законодательства о закупках. Лица, имеющие материальный интерес в каком-либо деле, могут подать жалобу в Национальную службу публичных закупок, которая в свою очередь уведомляет руководство органа, заключающего договор, и предлагает меры по корректировке процесса или приостанавливает процедуру. Помимо возможности обжалования в административном и судебном порядке существуют также процедуры посредничества или арбитражного разбирательства.

49. Уругвай сообщил о том, что органом, отвечающим за мониторинг нормативно-правовой базы и осуществление процесса закупок, является Агентство по государственным закупкам и контрактам. Оно отвечает также за проверку соответствия решений о заключении договоров законодательству и за обеспечение прозрачности процесса закупок.

50. Турция сообщила о создании Управления публичных закупок, которое отвечает за точное осуществление процедур, описанных в Законе о публичных закупках. Закон определяет запрещенные действия и деяния в процессе закупок, а также порядок отстранения лиц от участия в процедурах закупок. В случае выявления нарушения законодательства преступление расследуется в соответствии с Уголовным кодексом.

Отбор персонала и создание системы урегулирования конфликта интересов

51. Одним из важных предварительных условий обеспечения объективности системы закупок является создание продуманной системы отбора персонала на

основе учета заслуг. Такая система должна учитывать положения статьи 8 Конвенции и уделять при этом должное внимание особенностям должностей сотрудников, занимающихся закупками.

52. В зависимости от правовых традиций стран персонал, осуществляющий закупочные функции, может быть сосредоточен в каком-либо одном органе, отвечающем за процедуры закупок во всей публичной администрации, или же может быть распределен в рамках децентрализованной системы закупок.

53. Применительно как к централизованной, так и к децентрализованной системе закупок Конвенция требует от государств-участников принятия специальных мер по стимулированию этического поведения и эффективному предупреждению и урегулированию конфликта интересов с целью обеспечения объективности процессов закупок.

54. Аргентина сообщила о том, что руководящим органом по закупкам в национальной системе государственного управления является Национальное управление по контрактам, которое отвечает за осуществление надзора за закупками органами центральной администрации, децентрализованными ведомствами, национальными университетами, вооруженными силами и органами безопасности. Управление по планированию политики прозрачности отвечает за надзор, анализ и нормотворчество в сфере законодательства, подготовку кадров с целью оптимизации государственных закупок, мониторинг важных и уязвимых этапов процесса закупок и осуществление политики и программ, направленных на предупреждение коррупции.

55. Кувейт и Объединенные Арабские Эмираты также сообщили о создании у себя специального государственного органа, отвечающего за закупочную деятельность.

56. Уругвай сообщил о том, что внедрению эффективной деловой практики в системе публичных закупок содействует Агентство по государственным закупкам и контрактам. Агентство занимается также урегулированием конфликтов интересов. Процесс найма сотрудников осуществляется на недискриминационной основе с использованием прозрачных, открытых и конкурентных процедур, а принятый свод правил устанавливает для публичных должностных лиц критерии отбора на должности в системе управления закупками.

57. Германия сообщила о создании системы урегулирования конфликта интересов, которая предусматривает заявления о заинтересованности и методы урегулирования конфликтов в конкретных случаях. Сотрудники, у которых возникла коллизия интересов, должны принимать меры по обеспечению их непричастности к принятию решений, касающихся этой коллизии. Сотрудникам не разрешается принимать второе назначение без явно выраженного разрешения, причем только в том случае, если это назначение не приведет к коллизии интересов.

58. Алжир сообщил о том, что отбор персонала производится на основе исполнительного декрета, в приложении к которому содержится кодекс этики и профессионального поведения. В нем установлены права и обязанности публичных должностных лиц в процессе осуществления процедур закупок. В случае возникновения конфликта интересов должностное лицо обязано

проинформировать своего начальника, при этом законодательство содержит конкретные положения, предусматривающие отстранение лица от принятия решения о заключении контракта в случае установления коллизии интересов. Существует запрет на деятельность после ухода с должности, что имеет целью не допускать заключения закупуемой организацией контракта с бывшим служащим в течение пяти лет.

59. Российская Федерация сообщила о том, что для обеспечения недопущения конфликта интересов были приняты строгие положения, касающиеся конфликта интересов, в том числе подробные перечни случаев несовместимости и требований по обязательному раскрытию информации. Законодательство запрещает участвовать в работе комитетов по оценке тендерных заявок тем людям, которые состоят в тесных семейных отношениях с будущими сторонами договора, и предусматривает обязательную ротацию персонала.

60. Мексика сообщила о том, что урегулирование конфликта интересов осуществляется на основе Федерального закона о должностных обязанностях государственных служащих и Федерального закона об административном производстве. Кроме того, в соответствии с указаниями президента в рамках Министерства государственных служб планируется создать специальную группу по вопросам этики и предупреждения конфликта интересов.

61. В связи с отбором персонала и системой урегулирования конфликта интересов Бельгия сообщила о том, что Отдел федеральных государственных служб при Канцелярии премьер-министра и Отдел бюджета федеральных государственных служб и контроля управления издали циркуляр под названием "Публичные закупки – этический конфликт" с целью содействовать предупреждению конфликта интересов. Этот циркуляр предусматривает, что после ухода с должности бывшее публичное должностное лицо в течение двух лет не имеет права заключить государственный контракт с организацией-заказчиком, в которой оно работало.

62. Армения сообщила о том, что после успешной сдачи экзамена на знание законодательства служащие подотдела координации закупок и другие должностные лица включаются в список прошедших отбор специалистов, готовых выполнять обязанности, связанные с закупками. Кроме того, положения законодательства, которые касаются ситуаций, связанных с конфликтом интересов, обязывают члена закупочного комитета, у которого возникает такой конфликт в связи с процедурой закупок, отказываться от участия в этой процедуре.

63. Кувейт также сообщил о том, что для служащих, занимающихся закупками, введена система урегулирования конфликта интересов.

64. Швейцария сообщила о том, что ее центральный департамент, осуществляющий закупки для всей гражданской администрации, регулярно включает оговорку, касающуюся безупречности процедур, в свои контракты с третьими сторонами и предусматривает возможность прекращения действия контракта в случае попытки подкупа.

Другая административная практика, поощряющая честность и неподкупность в процессе закупок

65. Создание прочной и эффективной правовой и институциональной основы является важным предварительным условием для обеспечения надежности системы закупок, однако не менее важно внедрять конкретные административные методы, позволяющие ограничить риск коррупции.

66. Важно, чтобы благоприятную правовую базу дополняли осуществляемые на административном уровне различные вспомогательные стратегии, которые в определенных условиях оказались эффективным средством сокращения масштабов коррупции в сфере закупок. Это могут быть меры по повышению честности и неподкупности представителей коммерческого сектора и участников торгов, меры по исключению недобросовестных участников из процесса закупок (запрещение на деятельность); меры, поощряющие коллективные действия (пакты честности и неподкупности); и меры, поощряющие мониторинг со стороны гражданского общества (консультации с общественностью).

67. Ряд стран, включая Армению, Германию, Малайзию, Португалию, Российскую Федерацию, Турцию и Филиппины, сообщили об использовании ими запрещения на деятельность в качестве средства обеспечения объективности процесса закупок.

68. Хотя не так массово, но некоторые страны указали также на широкое использование консультаций с общественностью (Российская Федерация), поощрение честности и неподкупности посредством коллективных действий в форме пактов честности и неподкупности (Малайзия) или ротацию персонала (Германия и Уругвай).

69. Армения сообщила о составлении "черного списка", в который заносятся люди или организации, которые по решению Комитета по обжалованию закупок на три года отстраняются от участия в процедурах закупок.

70. Германия сообщила о том, что административная практика, содействующая обеспечению честности и неподкупности в сфере закупок, изложена в Директиве о предупреждении коррупции. Германия разъяснила также, что к тем участникам торгов, которые были осуждены за коррупционные преступления или были признаны виновными в других нарушениях, может быть применено запрещение на деятельность. В некоторых случаях, например в случае осуждения за коррупционное преступление, участник торгов в обязательном порядке отстраняется от процедуры закупок.

71. Турция сообщила о том, что внутреннее законодательство определяет порядок применения санкций за противоправные деяния и поступки. Все, кто доказанно был вовлечен в совершение противоправного деяния или поступка, лишаются права участвовать в любых торгах, проводимых всеми публичными институтами и органами, на один-два года – в зависимости от характера деяния. Турция указала также на то, что в ее законодательстве о закупках определяются те, кому вследствие конфликта интересов запрещено участвовать в публичных закупках прямо, косвенно или в качестве субподрядчика либо от их имени или от имени других. Управление публичных закупок регистрирует тех, кому запрещено участвовать в торгах.

72. Аргентина сообщила о том, что все лица, причастные к управлению процессом публичных закупок, в обязательном порядке проходят углубленную подготовку. Кроме того, реализована новая программа, предусматривающая наличие советника по правовым вопросам, который, при необходимости, индивидуально консультирует по вопросам закупок.

73. Российская Федерация отметила, что незаявленный конфликт интересов может служить юридическим основанием для объявления судами договоров о закупках недействительными. Согласно законодательству граждане и гражданские организации вправе осуществлять гражданский контроль за деятельностью публичных органов, в том числе в связи с вопросами о закупках. Кроме того, в случаях, предусмотренных законодательством, в обязательном порядке проводятся открытые публичные консультации.

74. Малайзия сообщила о том, что с декабря 2010 года все правительственные контракты, касающиеся поставок, работ и услуг, должны включать пакт честности и неподкупности. Все участвующие стороны, включая административных и визирующих сотрудников, участников торгов и членов совета/комитета по правительственным закупкам, должны подписать пакт честности и неподкупности и взять на себя обязательство не участвовать в каких-либо действиях или сделках, ведущих к коррупции или подкупу, в период осуществления проектов. В случае нарушения такого обязательства могут быть наложены заранее согласованные санкции, включая внесение в "черный список". Правительственному департаменту или учреждению требуется также подписать обязательство не вымогать и не брать взятки и гарантировать доступ к информации и опубликование решения о заключении договора. Для укрепления возможности принудительного исполнения положений пактов честности и неподкупности в них предусмотрена возможность арбитражного разбирательства. Как и в ряде других стран, которые ввели практику использования пактов честности и неподкупности, к мониторингу процесса заключения договора привлекаются группы гражданского общества. Малайзия особо указала на то, что использование таких пактов привело к сокращению государственных расходов.

75. Германия и Уругвай сообщили о том, что для некоторых должностей в сфере управления государственными средствами, которые считаются особенно уязвимыми с точки зрения коррупции, требуется ротация кадров.

С. Прозрачность и отчетность в управлении публичными финансами

76. Слаженная система управления публичными финансами гарантирует надлежащее расходование публичных финансов, укрепляет доверие к институтам и обеспечивает высокое качество публичных услуг. Для решения этой задачи пункт 2 статьи 9 Конвенции обязывает государства-участники содействовать прозрачности и отчетности в управлении публичными финансами.

77. В этой связи принципиально важными являются процедуры утверждения бюджета. Определение законных финансовых целей страны зависит от процесса составления, рассмотрения и утверждения бюджета рядом

институтов, как правило, с участием всех трех ветвей власти. Эффективное и инклюзивное планирование бюджета помогает установить приоритетность проектов, в которых действительно нуждается общество.

78. Многие страны, включая Соединенные Штаты, Уругвай и Эквадор, сообщили о внедрении принципов прозрачности и отчетности в качестве основных принципов управления публичными финансами, соблюдение которых обеспечивается и гарантируется внутренним законодательством.

79. Все страны сообщили о том, что национальный бюджет утверждается парламентом и что дискуссии по вопросам управления публичными финансами предаются гласности, а документация и предложения часто размещаются на веб-сайте парламента или министерства финансов.

80. Германия сообщила о том, что проект закона о бюджете и проект годового бюджета представляются правительством бундестагу и бундесрату (два органа федеральной парламентской структуры) и издаются в публичном издании сразу же после представления. Дебаты на пленарных парламентских заседаниях также являются гласными.

81. Соединенные Штаты сообщили о том, что на основе материалов, получаемых от каждого департамента и агентства, Административно-бюджетное управление готовит годовой бюджет для органов исполнительной власти. Затем он передается органам законодательной власти, а именно конгрессу, который отвечает за принятие решений о распределении государственных средств в том, что касается объектов и сумм кредитования. Комитеты по ассигнованиям конгресса готовят проекты биллей об ассигнованиях, которые отражают эти решения. Было разъяснено, что после утверждения ассигнования у департаментов и агентств появляется юридическое основание расходовать выделенную сумму на те цели, на которые она была ассигнована. Законодательная процедура утверждения ассигнований предоставляет общественности возможность через публичные слушания, заседания комитетов и общественные обсуждения высказывать свое мнение о суммах правительственных расходов.

82. Алжир сообщил о том, что результаты обсуждения бюджета, которое организует Главное бюджетное управление вместе с представителями министерств и публичных ведомств, находят отражение в Финансовом законе. Финансовый закон, за подготовку которого отвечает Министерство финансов, предусматривает бюджетные ассигнования и определяет макроэкономические приоритеты страны. Проект закона обсуждается правительством и представляется Совету министров, который направляет его в парламент для рассмотрения в последнем чтении. И наконец, после подписания президентом финансовый закон вступает в силу.

83. Кувейт и Оман сообщили о том, что министерство финансов отвечает за составление бюджета, который затем представляется правительству для утверждения.

Своевременное представление отчетов о поступлениях и расходах

84. Надлежащее управление публичными финансами невозможно без регулярного поступления информации соответствующим органам управления

и общественности. Следствием коррупции в бюджетном процессе может быть снижение налоговых поступлений и увеличение расходов, что отрицательно скажется на стабильности страны. Своевременное представление отчетов о поступлениях и расходах позволяет следить за ходом исполнения бюджета. Большинство стран сообщили о существующем у них требовании регулярно представлять парламенту информацию об исполнении бюджета. В целом публичные парламентские процедуры являются основным механизмом представления отчетности о поступлениях и расходах.

85. Германия сообщила о том, что федеральный министр финансов должен ежегодно представлять двум палатам парламента отчет о всех поступлениях и расходах, а также об активах и обязательствах за предшествующий финансовый год.

Эффективная система бухгалтерского учета и аудита

86. В основе эффективного управления публичными финансами лежат правильный бухгалтерский учет и строгий аудит. Они обеспечивают финансовую подотчетность правительственных учреждений и позволяют собирать информацию об исполнении бюджета и выявлять потенциальные проблемы и нарушения.

87. Большинство стран сообщили о том, что меры контроля и надзора осуществляют как парламент страны, так и такие специализированные структуры, как национальное ревизионное управление или управление внутреннего финансового контроля.

88. Германия сообщила о том, что Высший ревизионный орган страны, который обладает независимостью судебных органов, осуществляет проверку счетов, а также порядок и правильность финансового управления и соблюдения при этом соответствующих норм. Орган представляет ежегодный отчет непосредственно двум палатам парламента, а также федеральному правительству. Ответственные департаменты и агентства федерального правительства должны представлять отчетность за каждый финансовый год (или иной, в допустимых случаях, период) на основе закрытых счетов. Германия подчеркнула, что непредставление отчетности является нарушением обязанности и может привести к применению дисциплинарных и, когда это применимо (например в случае мошенничества), уголовных санкций.

89. Республика Молдова сообщила о том, что контроль за администрированием и использованием публичных финансовых средств и за управлением публичным имуществом осуществляет Счетный суд. Аудиторы Счетного суда должны проходить процедуру сертификации для поддержания своей профессиональной квалификации в качестве аудиторов публичного сектора.

90. Кувейт сообщил о том, что за мониторинг и защиту публичных финансовых средств отвечает один из парламентских комитетов. На основе законодательства о доступе к информации можно получать информацию о поступлениях и расходах правительственных учреждений, за исключением учреждений, деятельность которых связана с национальной безопасностью.

Эффективные и действенные системы управления рисками и внутреннего контроля

91. Подпункт 2(d) статьи 9 Конвенции предусматривает создание эффективной системы управления рисками и контроля в качестве ключевого механизма выявления нарушений. Имеется в виду принятие таких профилактических мер, как разделение функций, создание иерархической структуры утверждения и рассмотрения или принятие мер, имеющих обратную силу, для выявления проблем в таких областях, как финансовая отчетность, контроль качества работы, защита лиц, сообщающих информацию, и внутренняя ревизия.

92. Внедрение эффективных систем управления рисками – это относительно новый подход, требующий принятия государствами мер по выявлению и определению степени важности отдельных бюджетных рисков и по рассмотрению мер противодействия этим рискам.

93. Германия сообщила о создании системы оценки рисков на федеральном уровне (на уровне земель действуют их собственные системы). Согласно Директиве о предупреждении коррупции каждое учреждение обязано оценивать свои области деятельности, которые особенно уязвимы с точки зрения коррупции, и применять определенные меры в отношении сотрудников, которым поручена эта деятельность. Для содействия этому процессу был подготовлен и всем правительственным учреждениям предоставлен "справочник по определению областей деятельности, которые особенно уязвимы с точки зрения коррупции". Каждое учреждение должно также назначить сотрудников, отвечающих за принятие мер согласно Директиве.

94. Германия дополнительно разъяснила, что установлены требования в отношении отчетности с целью уменьшить любые отрицательные последствия распределения этих обязанностей по федеральным учреждениям. Все федеральные учреждения или другие органы, деятельность которых регламентируется в соответствии с федеральным публичным правом (за исключением некоторых органов социального страхования), должны ежегодно представлять основанный на фактах и цифрах отчет о предупреждении коррупции с использованием вопросника, размещенного на специальном веб-сайте. В используемом в настоящее время вопроснике содержится более 50 вопросов. На основе этих отчетов готовится представляемый бундестагу доклад. Этот доклад, после его обсуждения в соответствующем комитете бундестага, публикуется.

95. Соединенные Штаты сообщили о том, что внутреннее законодательство поощряет рассмотрение учреждениями концепции "общеорганизационного управления рисками", которая является одной из стратегически важных бизнес-дисциплин, поскольку учитывает весь спектр рисков для организации. Концепция общеорганизационного управления рисками охватывает все области, в которых организация сталкивается с рисками, и направлена на определение приоритетности существующих рисков и управление ими скорее в виде портфеля взаимосвязанных рисков, чем в виде отдельно анализируемых рисков. Предусмотрено назначение или определение старшего должностного лица, которое отвечает за ведение портфеля рисков учреждения.

96. Кроме того, было указано на то, что в законодательстве Соединенных Штатов изложены принципы выполнения обязательств и проведения стратегических обзоров как части федерального бюджетного процесса. Что касается внутреннего контроля, то Административно-бюджетное управление устанавливает ответственность за осуществление внутреннего контроля в федеральных учреждениях и готовит циркуляр, содержащий руководство по осуществлению Закона о финансовой добросовестности федеральных руководителей. Закон обязывает руководителей федеральных учреждений периодически проводить обзор систем внутреннего контроля учреждений и ежегодно представлять доклады о них.

97. Малайзия сообщила о том, что возглавляемый премьер-министром Совет по национальным действиям создал систему управления рисками и контроля расходов национального бюджета на проекты и программы развития. На национальном уровне поддержку этому Совету оказывает возглавляемый генеральным секретарем правительства Рабочий комитет по национальным действиям. На уровне штатов работой советов по развитию штатов руководят старшие министры, а на уровне округов комитетами по развитию округов руководят чиновники окружной администрации.

98. Вместе с тем Малайзия подчеркнула, что исключительную ответственность за осуществление мониторинга и оценки различных планов и стратегий несет Группа по координации осуществления при Канцелярии премьер-министра. За несколько лет эта Группа разработала ряд механизмов мониторинга, призванных удовлетворять различные потребности в процессе планирования.

99. Эквадор сообщил о том, что доступ к информации в этой области гарантирует Конституционный закон о прозрачности и доступе к публичной информации. Государство гарантирует населению свободный доступ ко всей финансово-бюджетной информации. Публичные предприятия, публичные финансовые институты и учреждения обязаны публиковать должным образом проверенные финансовые ведомости. Кроме того, субъекты и органы, которые включены в национальную систему управления публичными финансовыми средствами, по закону обязаны предоставлять бюджетную и финансовую информацию министерству финансов и широкой общественности.

Осуществление корректировок при несоблюдении требований законодательства

100. Еще одним важным требованием Конвенции является выявление проблемы, распределение ответственности и принятие мер по обеспечению подотчетности ответственных лиц. Это требование включает как принятие мер по результатам аудиторских проверок, так и обязательное применение санкций в отношении ответственных лиц.

101. Соединенные Штаты сообщили о том, что в законе о противодействии дефициту содержатся одобренные конгрессом положения, согласно которым департаменты и учреждения не вправе расходовать или отдавать в залог средства, которые не были ассигнованы. Закон запрещает учреждениям заключать контракты, сумма которых превышает утвержденные ассигнования

на этот год, или осуществлять закупку товаров и услуг до утверждения ассигнований.

102. Кроме того, Соединенные Штаты указали на существование дисциплинарных санкций за нарушение стандартов поведения в виде недобросовестного использования государственных ресурсов и на возможность применения уголовного законодательства в случае намеренного нецелевого использования публичных средств и ресурсов.

103. Эквадор сообщил о том, что омбудсмен может требовать принятия мер по исправлению положения в случае невыполнения обязательств и непредания гласности соответствующей информации. При необходимости Конституционный суд может назначить наказание за непредоставление публичной информации гражданам.

III. Выводы и рекомендации

104. Содержащаяся в настоящем докладе информация отражает разнообразие принимаемых государствами законодательных и административных мер, направленных на повышение честности и неподкупности в процессе закупок, в соответствии со статьей 9 Конвенции против коррупции. Представившие информацию государства в целом придерживаются комплексного подхода к обеспечению того, чтобы принципы прозрачности и конкуренции и объективные критерии принятия решений являлись руководящими принципами в их законодательстве о закупках.

105. Некоторые из мер, указанных в представленной информации, предусматривают содействие обеспечению честности и неподкупности в процессе торгов, недопущение к торгам участников, которые не соответствуют требованиям, вовлечение гражданского общества и запрещение на деятельность.

106. Еще одна проявившаяся тема связана с важностью обеспечения прозрачности и эффективного гражданского надзора и создания механизмов обеспечения соблюдения. Страны сообщили о предпринимаемых ими усилиях по использованию электронных средств и порталов для облегчения и упрощения закупочных процедур, предоставления доступа к информации и содействия участию гражданского общества.

107. Некоторые государства представили дополнительную информацию по пункту 2 статьи 9, касающемуся прозрачности и отчетности в управлении публичными финансами, а также по статье 10.

108. В представленных сообщениях государства-участники подчеркнули важность отлаженных систем управления публичными финансами для обеспечения честности и неподкупности учреждений и особо указали на аспекты, связанные с подготовкой и утверждением бюджета и применением механизмов внутреннего контроля. К числу других мер, указанных в представленной информации по пункту 2 статьи 9, относятся меры по обеспечению прозрачности и гражданского надзора за расходованием бюджетных средств и меры по созданию прочных и эффективных систем

аудиторского контроля публичных финансов. Новой темой, которой ряд стран уделяют особое внимание, является управление рисками.

109. В рамках своих обсуждений Рабочая группа, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о том, каким образом государства могут еще более укрепить системы закупок и повысить эффективность управления публичными финансами с целью предупреждения коррупции.

110. Рабочая группа, возможно, пожелает также рекомендовать государствам-участникам активизировать обмен информацией о различной практике борьбы с коррупцией для повышения прозрачности, честности и неподкупности и объективности принятия решений в контексте совершенствования внутреннего законодательства о закупках и содействовать обмену информацией об успешных видах практики в области управления публичными финансами.

111. Рабочая группа, возможно, пожелает просить секретариат продолжать прилагать усилия по сбору информации об успешных видах практики, имеющих отношение к честности и неподкупности в сфере закупок и в Управлении публичными финансами, особенно при подготовке следующего цикла обзора хода осуществления.