|  |
| --- |
| **Коррупция в сфере государственных и муниципальных заказов**  **1. Коррупция в системе государственных и муниципальных заказов**  Коррупция в системе государственных закупок приводит к колоссальным потерям для любой страны, причем не только финансовым. Государство всячески пытается оградить себя и уберечь от этого. Для этого существует правовая база, которая постоянно дополняется.  **1.1 Правовая база предотвращения коррупции**  Федеральный закон "О противодействии коррупции", который был принят сравнительно недавно 25 декабря 2008 года  Статья 11 1. Закупки для государственных или муниципальных нужд осуществляются на принципах прозрачности, конкуренции и объективности в строгом соответствии следующим условиям:   * + - 1) публичное распространение информации, касающейся закупочных процедур и контрактов на закупки, включая информацию о приглашении к участию в торгах и заключенных в результате торгов контрактах, с тем чтобы предоставить потенциальным участникам торгов достаточное время для подготовки и представления их тендерных заявок;     - 2) заблаговременное установление условий участия, включая критерии отбора и принятия решений о заключении контрактов, а также правил проведения торгов, и их опубликование;     - 3) применение заранее установленных и объективных критериев в отношении принятия решений о государственных закупках в целях содействия последующей проверке правильности применения правил или процедур;     - 4) функционирование эффективной системы внутреннего контроля, включая эффективную систему обжалования, для обеспечения средств правовой защиты в случае несоблюдения правил или процедур проведения государственных закупок;     - 5) наличие мер ответственности персонала, участвующего в закупочных процедурах.   Например, в Санкт-Петербурге принят 15.11.2003 Постановлением 22-15 на 22-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ МОДЕЛЬНЫЙ ЗАКОН "ОСНОВЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКЕ":  Статья 27. Антикоррупционные стандарты в сфере осуществления государственных и муниципальных закупок. В целях предупреждения коррупции при организации закупок продукции для государственных и муниципальных нужд национальным законодательством устанавливаются:   * + - 1) гарантии на использование экономических (рыночных) критериев определения победителей торгов (конкурсов) на размещение заказов на закупку продукции для государственных и муниципальных нужд;     - 2) ограничения:   на внеконкурсное и закрытое проведение торгов на размещение заказов и закупку продукции для государственных и муниципальных нужд;  введение квалификационных требований, предъявляемых к поставщикам продукции для государственных и муниципальных нужд, без проведения антикоррупционной экспертизы таких требований;  участие в торгах лиц, имеющих судимость за коррупционные преступления либо преступления, связанные с коррупционными, или совершивших иные коррупционные правонарушения при участии в предыдущих торгах;  3) запреты:  на установление и использование любых условий и процедур, ограничивающих свободную конкуренцию поставщиков продукции для государственных и муниципальных нужд, за исключением случаев, прямо предусмотренных законом;  немотивированное отклонение заявок на участие в соответствующих торгах или принятие решения об отмене либо закрытии торгов;  создание любых препятствий, за исключением случаев, предусмотренных национальным законодательством об охране государственной, коммерческой или иной тайны, к освещению средствами массовой информации хода и результатов торгов на размещение заказов на закупку продукции для государственных и муниципальных нужд, а также для доступа средств массовой информации, заинтересованных организаций и граждан к протоколам процедур закупок продукции для государственных и муниципальных нужд;  выставление любых, не предусмотренных законом, требований по установлению подлинности документов, подтверждающих квалификацию поставщика;  участие на стороне учредителей таких торгов и поставщиков продукции для государственных и муниципальных нужд супругов и близких родственников лиц, замещающих государственные должности, должности государственной и муниципальной службы, которые могут оказывать прямое влияние на процесс формирования, размещение и контроль над проведением государственных и муниципальных закупок.  **1.2 Виды потерь от коррупции**  Ущерб государства и общества от коррупционных действий в процессе размещения государственного или муниципального заказа условно можно разделить на четыре вида:   * + - 1. Финансовые потери - заключение сделок на невыгодных для государства и общества финансовых условиях. В первую очередь это завышение цен закупаемой продукции по сравнению с текущим рыночным уровнем, включение в условия государственных контрактов предоплаты вместо отсрочки платежа и т.п.     - 2. Количественные потери - завышение или занижение объема поставляемых материалов или оказанных услуг по сравнению с необходимым количеством; приобретение товаров и услуг в личных целях ответственных чиновников, а не для удовлетворения государственных нужд и т.п. коррупция государственный закупка правовой     - 3. Качественные потери - заключение сделок с нарушением требуемых технических условий, таких как поставка товаров, выполнение работ или оказание услуг ненадлежащего качества; худшие условия гарантийного и послегарантийного обслуживания; недостаточные требования по контролю качества выполнения работ и услуг и т.п.     - 4. Политические потери - ухудшение инвестиционного климата в стране, потеря доверия со стороны граждан к государственным структурам и государству в целом, расшатывание экономической и финансовой системы страны, нарушение принципов свободной конкуренции и т.п.   Полностью устранить коррупцию в государственных закупках пока не удалось ни в одной стране мира, но это совсем не означает безнадежность и неэффективность мер по снижению ее уровня.  **1.3 Методы противодействия коррупции**  Борьба с коррупцией в системе закупок, как в государственном, так и в коммерческом секторах экономики, невозможна без комплексного подхода к решению этой сложной проблемы. Российской и международной практикой выработаны четыре основных подхода, которые уже подтвердили свою действенность:  психологические методы;  технические методы;  регламентация процессов;  репрессивные меры.  Психологические методы позволяют воздействовать на первопричину коррупции - стремление нанятых работников к незаконному обогащению за счет работодателя, а в нашем случае - за счет государства и, следовательно, всех граждан.  К психологическим методам относятся:   * + - 1. Проверка анкетных данных, биографии кандидата и отзывов с предыдущих мест работы. Это наиболее простой и распространенный метод, который позволяет изначально не допускать к коррупционно опасным видам деятельности сотрудников, имеющих судимости или уволенных с предыдущих мест работы за коррупционные проступки или преступления. В настоящее время такие проверки осуществляются кадровыми службами всех государственных структур при рассмотрении кандидатур на замещение вакантных должностей государственной службы.     - 2. Специальные глубинные тестирования кандидатов при приеме на работу (вплоть до проверки на полиграфе - "детекторе лжи"). На сегодняшний день существует множество специальных тестов и компьютерных программ, которые позволяют работодателю получить достаточно четкий психологический портрет кандидата, в том числе с точки зрения потенциальной склонности к незаконному обогащению. Применение подобных психологических тестов является обыденной практикой приема на работу в коммерческом секторе и некоторых подразделениях силовых структур. Однако в ряде случаев применение полиграфа при приеме на работу может столкнуться со вполне обоснованными претензиями по ущемлению конституционных прав личности.     - 3. Периодические проверки сотрудников на лояльность, включая использование провокационных методов, широко распространенные в коммерческом секторе. В сочетании с показательными разоблачением и наказанием виновных характеризуются высокой антикоррупционной эффективностью. Побочным эффектом применения данного метода является атмосфера подавленности в коллективе и высокая текучесть кадров. В системе государственной службы используется в основном как средство "грязной" борьбы с чиновниками-конкурентами, а не как профилактическая мера борьбы с коррупцией.     - 4. Создание системы взаимного контроля сотрудников (добровольные осведомители). Этот метод как специально созданная и культивируемая система также широко распространен в практике крупных коммерческих структур. При всей своей неприглядности метод характеризуется крайне высокой эффективностью. В практике государственного сектора встречается достаточно часто, но имеет определенные особенности: в государственных учреждениях система добровольных осведомителей, как правило, не имеет официального регламента и является источником внутренней информации для отдельных руководителей.     - 5. Эффективная мотивация сотрудников. Включает в себя не только материальное вознаграждение чиновников-закупщиков, но и специальные мотивационные программы, направленные на стимулирование желания долговременного сотрудничества с работодателем, построение карьеры в организации. В европейских странах чиновники, отвечающие за государственные закупки, считаются отдельной категорией служащих и получают более высокое жалованье по сравнению со своими коллегами - своеобразную "доплату за честность". В России, к сожалению, такой подход не практикуется, и отдельных мотивационных программ госслужащих, отвечающих за расходование бюджетных средств, практически нет.     - 6. Ротация сотрудников, являющихся членами комиссий по размещению заказов. Такой метод позволяет разрушить имеющиеся у недобросовестных чиновников договоренности с поставщиками. В регламентированных коммерческих закупках применяется достаточно редко. По результатам исследований Института госзакупок РАГС, в государственном секторе также практически не встречается.     - 7. Формирование корпоративной этики нетерпимости к коррупции (включая разработку этических кодексов, кодексов по управлению конфликтом интересов и реализацию специальных учебных программ). За рубежом считается одним из ключевых элементов стратегии противодействия коррупции. В крупных международных компаниях этический кодекс регламентирует поведение каждого работника. В кодексе прописаны правила и этика поведения сотрудников, порядок разрешения и урегулирования ситуаций конфликта интересов. В некоторых случаях этический кодекс является неотъемлемой частью договора о найме сотрудника и нарушение его положений может привести к увольнению. В системе государственной службы на Западе этические кодексы, регламентирующие, в числе прочего, и вопросы предотвращения коррупции, используются очень широко. Однако практика показала, что этические кодексы выполняют свою функцию только в случае обязательного регулярного проведения специальных тренинговых программ с участием всех сотрудников организации.   Технические методы исключают или значительно уменьшают вероятность сговора представителей закупочных подразделений и продавцов, устраняя возможность личных контактов между участниками сделки или увеличивая риск коррупционера быть пойманным. Примерами подобного инструментария могут служить:   * + - 1. Оборудование переговорных комнат и рабочих мест специалистов по закупкам системами контроля и видеонаблюдения. Аналогом такой системы является антикоррупционный метод, используемый в службе дорожной полиции США: здесь взаимодействие офицера полиции с правонарушителем должно происходить исключительно в фокусе специальной видеокамеры, установленной на каждом патрульном автомобиле.     - 3. Мониторинг служебной почтовой переписки. Широко распространен в коммерческом секторе, где является одной из функций подразделений внутренней безопасности. Правомерность применения данного метода в условиях государственной службы более чем спорна с юридической точки зрения.     - 3. Использование современных информационных технологий (системы электронных торгов, Интернет-магазинов и электронных торговых площадок). Позволяет исключить непосредственный контакт специалиста-закупщика и представителя поставщика и является обыденной практикой в системе закупок коммерческого и государственного сектора. Однако в силу объективных ограничений доля таких закупок крайне незначительна, поэтому данный метод обычно применяется при сделках малого объема.     - 4. Закупки по существующим коммерческим или специально сформированным каталогам. Широко распространены как в коммерческом, так и в государственном секторе. Ярким примером использования этого метода является опыт Администрации общих услуг США, которая решает вопросы текущего обеспечения (материально-технического снабжения) всех федеральных ведомств. Администрация регулярно проводит рамочные конкурсы по закупке различной номенклатуры продукции/услуг, результаты которых (цены, сроки поставки и другие условия) сводятся в специальные каталоги, рассылаемые затем в государственные учреждения. При необходимости федеральные ведомства США находят в полученном каталоге нужную продукцию и закупают ее по указанным условиям, без каких-либо дополнительных процедур.   Регламентные (процедурные) методы направлены на проведение всех закупок в полном соответствии с формализованными внутренними правилами и процедурами, снижающими риск возникновения коррупции. В этом случае комплекс мер по противодействию коррупции осуществляется по двум направлениям:   * + - 1. Создание эффективной системы правил, детально регламентирующих коррупционно опасные этапы процедуры размещения госзаказа. В нашей стране действует Федеральный закон от 25 июля 2005 г. № 94-ФЗ, который подробно описывает весь процесс размещения государственного и муниципального заказа. Однако при всех неоспоримых антикоррупционных достоинствах упомянутого закона в нем имеются отдельные этапы и элементы процедуры государственных закупок, которые недостаточно четко прописаны, имеют юридически неоднозначное толкование или подразумевают принятие субъективных решений. Эти пункты нормативного документа недобросовестные чиновники используют как лазейку для получения незаконного дохода. До устранения таких неоднозначных мест в законодательстве рекомендуется применять внутриведомственные регламенты (инструкции).     - 2. Создание четких механизмов контроля за точным соблюдением правил. В самой системе правил, которые снижают риск возникновения коррупции, должны быть предусмотрены контрольные точки (в том числе согласования с подразделениями, не вовлеченными в процедурную часть осуществления закупки), позволяющие вести независимый текущий или последующий аудит проводимых процедур размещения государственного заказа.   Репрессивные меры направлены на создание условий, при которых коррупционные действия сотрудников, ответственных за размещение государственных заказов, невыгодны. В российском законодательстве это реализуется через отдельные положения Кодекса РФ об административных правонарушениях (ст.7.29-7.32) и Уголовного кодекса РФ (ст.285-286, 288-293).  Следует отметить, что применение каждого из методов противодействия на практике ограничено его спецификой и требует привлечения дополнительных государственных ресурсов. Так, например:  1. Эффективность применения психологических методов обусловлена:  квалификацией специалистов, привлекаемых для работ в этом направлении, в частности для проведения глубинных интервью, психологического тестирования кандидатов, сбора и анализа личной информации о кандидатах и сотрудниках, использования специальной аппаратуры ("детектора лжи", контроля переписки и переговоров);  субъективизмом оценки и выводов: ведущую роль в оценке конкретной ситуации или работника, продумывании ответных шагов или мер воздействия играет заключение эксперта в данной области. Следовательно, здесь высока вероятность ошибок, в том числе умышленных;  неприятием сотрудниками закупочных подразделений, даже вполне лояльными, некоторых методов, поскольку их использование нарушает права личности.  2. Применение технических методов ограничивается свойствами приобретаемых товаров или услуг и распространенностью технических средств среди потенциальных продавцов:  методы эффективны в отношении "биржевых" товаров и услуг, характеристики которых стандартизованы и легко измеримы (к таковым относятся, в частности, нефтепродукты, уголь, зерно, металл);  методы практически неприменимы для услуг и товаров с уникальными свойствами и неизмеримыми характеристиками, так как в этом случае требуется прямое взаимодействие потребителя и продавца для уточнения характеристик или параметров технических условий. В качестве примера можно привести услуги по проектированию, консультационные или изыскательские работы.   * + - 3. Результативность регламентных методов может гарантироваться только их тотальным и точным выполнением, а значит, зависит от эффективности механизмов контроля за соблюдением установленных правил и процедур.     - 4. Действенность репрессивных мер оказывается незначительной при отсутствии механизма неотвратимости наказания.   В заключение отметим, что добиться ощутимых показателей снижения коррупции позволяет лишь комплексный подход - сбалансированное использование всех методов противодействия на всех этапах процесса государственных закупок. Если ограничиваться отдельными областями или методами, можно получить лишь кратковременный эффект, однако спустя некоторое время структура и механизм извлечения незаконного дохода изменятся, сместившись в области, не затронутые инструментами контроля и противодействия. В результате суммарные коррупционные потери вернутся к прежним размерам или даже превзойдут их. |