

УДК 657.631.6

¹Е.И. Ефремова, ²А.В. Сабельникова

¹ Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова, Москва,
email: es-audit@mail.ru

² АО «Юникон», Москва, email: sabelnikova99@yandex.ru

МЕЖДУНАРОДНАЯ ПРАКТИКА ВЫЯВЛЕНИЯ И БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПКАХ

Ключевые слова: противодействие коррупции; государственные закупки; бюджетный контроль; контрактная система; антикоррупционные мероприятия.

Проблемы проявлений коррупции и вопросы борьбы с ней уже много лет не теряют свою актуальность. Постоянно происходит совершенствование нормативно-правового регулирования, изменяются подходы к осуществлению контроля, организуются предупреждающие мероприятия, направленные на профилактику коррупции. При этом ежегодно коррупционные схемы видоизменяются, становятся более скрытыми, сложными для обнаружения. Однако вместе с этим и ужесточаются меры предупреждения коррупции, и развиваются способы ее обнаружения.

¹E.I. Efremova, ²A.V. Sabelnikova

¹ Russian Economic University named after G.V. Plekhanov, Moscow,
email: es-audit@mail.ru

² Unicon JSC, Moscow, email: sabelnikova99@yandex.ru

INTERNATIONAL PRACTICE OF IDENTIFYING AND COMBATING CORRUPTION IN PUBLIC PROCUREMENT

Keywords: anti-corruption; public procurement; budget control; contract system; anti-corruption measures.

The problems of manifestations of corruption and the issues of combating it have not lost their relevance for many years. The regulatory framework is constantly being improved, approaches to control are changing, and preventive measures aimed at preventing corruption are being organized. At the same time, corruption schemes are modified annually, become more hidden, difficult to detect. However, along with this, measures to prevent corruption are being tightened, and ways to detect it are being developed.

Вопросы противодействия коррупции, в том числе, в сфере государственных закупок в каждой стране сформированы по-своему, что также зависит от подходов, которые избраны странами к осуществлению закупок и к механизмам, которые позволяют бороться с коррупцией. Подходы, которые являются ведущими в указанных вопросах в разных странах, изображены на рисунке 1.

Объекты и методы исследования

Так, некоторые страны опираются на ужесточение наказания за коррупцию, например, в Сингапуре за некоторые из преступлений предусмотрена смертная казнь, Дания за последние годы увеличила срок наказания с трех лет лишения свободы до шести.

Другие страны усиливают контроль, создавая отдельные органы, ведомства, комиссии, которые занимаются контролем

в сфере противодействия коррупции. Например, в Новой Зеландии функционирует Управление, которое отвечает за вопросы борьбы с серьезными мошенничествами, оно проводит расследования, возбуждает дела и по их итогам публикует результаты в средствах массовой информации.

Некоторые страны создают у населения негативное мнение о коррупции и вводят превентивные меры, в том числе усложняют доступ к государственной службе. Так, Финляндия фокусируется на необходимости оставаться добропорядочным гражданином при поступлении на государственную службу, Норвегия усложняет переход из государственной службы в частный сектор введением шестимесячного карантина, Германия регулирует вопросы государственной тайны, стремясь сократить количество ложных коррупциогенных предпосылок, Нидерланды стремятся отслеживать слабые места, нивелируя риски коррупции на их

начальных стадиях. Еще одним способом борьбы с коррупцией является предоставление льгот и достойных заработных плат для государственных служащих, так, в Швеции оклад служащего в 12-15 раз больше чем оклад обычного рабочего, а некоторые из предоставленных льгот распространяются и на госслужащего, и на членов его семьи, которых он лишится в случае увольнения с госслужбы и тем более в случае уличения его в преступлении коррупционного характера, что делает нарушения невыгодными для самого участника закупки со стороны заказчика. Надо отметить, что во многих странах, включая те, в которых уровень коррупции относительно низкий, постоянно реформируется законодательная система в области борьбы с коррупцией, учреждаются новые органы, разрабатываются целевые программы и создаются дорожные карты [7, с. 468].

Несмотря на то, что контрактная система играет важную роль в деятельности государства, не в каждой стране установлена полноценная система, включающая в себя не только стадии, связанные с планированием, размещением и исполнением контрактов, но и процессы контроля, мониторинга, управления рисками и оценки результатов исполнения. Так, США и Великобритания обладают полноценными выстроенными системами, которые включают в себя весь жизненный цикл исполнения контракта, включая внедренный в систему контроль. Однако в таких странах как Австралия, Сингапур, Новая Зеландия и Тайвань не каждая из функций национальной контрактной системы реализуется, так, в каждой из представленных стран не предусмотрен регламентированный механизм обеспечения исполнения контрактов, что создает дополнительные коррупционные риски. В Новой Зеландии, помимо этого, например, отсутствует механизм контроля за исполнением контрактов, а также оценка и управление рисками [8, с. 581].

В Канаде выстроена достаточно эффективная система противодействия коррупции во всех сферах, в том числе при осуществлении государственных закупок. Вся система достаточно централизована, наибольшая часть закупок осуществляется через специально созданное для этого министерство, которое видит своими целями в том числе поддержание функционирования прозрачной и справедливой системы. Особенности в рамках противодействия

коррупции при государственных закупках Канады являются:

1) наличие кодекса этики, который распространяется не только на государственных служащих, но и на всех участников закупочного процесса, он закрепляет основные принципы и определяет основы поведения при проведении закупок;

2) существование совета по урегулированию споров, омбудсмена в сфере закупок, а также кодекса поведения;

3) наличие эффективной системы подготовки кадров, которая включает в себя постоянное обучение, в том числе в сфере противодействия коррупции;

4) проведение постоянной ротации кадров;

5) размещение информации о заключенных контрактах на специальном ресурсе в свободном доступе [4, с. 37].

Одной из особенностей контроля в сфере государственного заказа в Канаде является то, что о фактах коррупции, как и всех иных подозрительных действиях в этой сфере, указывающих на недобросовестное действие какого-либо участника закупки, можно сообщить анонимно. Сделать это можно, оставив сообщение по форме, представленной на официальном сайте, при этом сразу же предлагается отправить указанное сообщение анонимно, однако в таком случае с заявителем не смогут связаться для уточнения деталей, но обращение все равно будет рассмотрено. Сотрудники различных организаций постоянно информируют о такой возможности, в том числе делая упор на возможность сообщить о фактах нарушения принципа недопущения конфликта интересов. Рассматривается сообщение сразу тремя инстанциями: министерством по вопросам государственных закупок, полицией, бюро, которое занимается вопросами конкуренции. Необходимая информация автоматически будет направлена сразу в три организации, и каждая из них рассмотрит вопросы, входящие в их компетенцию. При этом их работа координирована и министерство стремится пресекать коррупцию еще на той стадии, когда большой ущерб не причинен, а существует лишь, например, конфликт интересов или какое-либо подозрительное взаимодействие между участниками закупки. Кроме того, сообщить о нарушении и иных подозрительных действиях также анонимно можно и через телефонную линию [9].

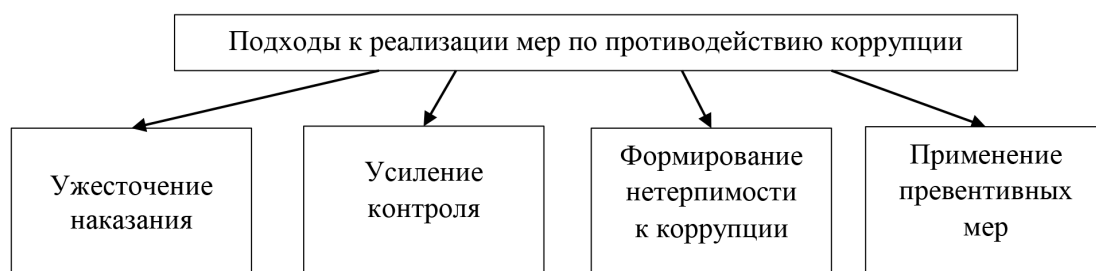


Рис. 1. Подходы к реализации мер по противодействию коррупции, применяемые в разных странах [7, с. 466]

Результаты и их обсуждение

Иностранные эксперты в вопросах противодействия коррупции в закупках особенно уделяют внимания «красным флагам» коррупции, то есть тем индикаторам, по которым можно определить риски ее возникновения. Разрабатываются различные индексы и модели для оценки таких рисков, применимые в вопросах государственных закупок. Особенно остро внимание этому вопросу уделялось на фоне пандемии COVID-19, во время которой во многих странах вводились различные меры по упрощению закупочных процедур, а также их ускорения в целях обеспечения населения всем необходимым и успешного функционирования системы здравоохранения. На фоне этого увеличился риск коррупции при проведении закупок и встал вопрос о том, как действовать в различных чрезвычайных ситуациях и в условиях кризиса, как повысить прозрачность и честность закупочных процедур. Некоторыми учеными было предложено использовать технологии блокчейн, другими – ужесточить наказание за коррупцию на основании опыта некоторых африканских стран, третьими – усилить мониторинг и создать эффективное агентство по борьбе с коррупцией. Однако большинство ученых все же склонилось к вопросам проработки моделей, указывающих на коррупционные риски [10, с. 200]. Так, Фазекас М. и Кошиш Г. в своем исследовании 2020 года, проведенном на основании данных прошлых лет о государственных закупках 27 европейских стран, 54 проведенных интервью с экспертами в этой области

в 5 разных странах, информации медиа и публикаций полиции разработали модель, которая основывается на «красных флагах». Они предлагают рассматривать индекс риска коррупции, который рассчитывается как средневзвешенное значение некоторых индивидуальных рисков, длинный список которых ими был составлен в ходе исследования. Каждый риск оценивается от нуля до единицы, где ноль обозначает минимальный риск, а единица – максимальный [11, с. 158].

Проведенные в Казахстане исследования показывают, что антикоррупционные механизмы в стране действуют не в полной мере и на недостаточно эффективном уровне. Помимо этого, отмечается недостаток статистической информации о государственных закупках, осуществляемых в Казахстане, а также о коррупционных проявлениях, возникающих в ходе этого процесса, что свидетельствует о низкой прозрачности контрактной системы в целом. Вместе с этим отмечается постоянное развитие контрактной системы, а также законодательства в сфере противодействия коррупции, в 2015 году был принят новый закон, благодаря которому расширилось количество заказчиков, осуществляющих закупки в рамках контрактной системы. При этом в исследовании отмечается необходимость вовлечения общества в осуществление общественного контроля, который был ослаблен в последние годы, по мнению экспертов, в том числе из-за некорректно проведенных реформ в ходе перехода на рыночную экономику. И лишь в последние годы наблюдается активная работа общественных органи-

заций в рамках информационно-пропагандистских мер по вопросам противодействия коррупции. Большим шагом в рамках противодействия коррупции стал запуск АНТ «Атамекен» портала «Единое окно закупок», аккумулирующего информацию торговых площадок Казахстана, который направлен на повышение прозрачности процедур закупок, а также на сбор предложений и замечаний по вопросам осуществления закупочных процедур [12, с. 100].

Законодательство о противодействии коррупции в европейских странах базируется на директивах и иных нормативных актах Европейского союза, на основе которых развиваются и национальные законодательства стран-членов. При этом в некоторых странах, например, во Франции отсутствует отдельный уполномоченный орган, который бы осуществлял контроль за сферой государственных закупок и борьбу с коррупцией. Кроме того, отмечается малый объем информации доступный о контроле именно в этой области, при этом известно об осуществлении ведомственного контроля, функционировании комиссии, занимающейся расследованиями в области закупок, а также о хорошо развитом механизме судебной защиты и уголовной ответственности. Так, судья обладает различными полномочиями в рамках закупочного процесса, в том числе регулирует вопросы преддоговорных консультаций, а также может инициировать расторжение уже заключенного контракта. Отметим также развитую систему общественного контроля, а именно функционирующие механизмы публичного опротестования как результатов закупок, так и информации, размещенной или предоставленной по запросу на любом этапе закупочного процесса с возможностью обратиться в административные органы Франции [13, с. 114].

Сербия, хотя и не входит на настоящий момент в Европейский союз, но еще с 2002 года выстраивает свое законодательство в сфере закупок в рамках рекомендаций и норм, принятых международной организацией. Основным органом, осуществляющим функции по контролю и аудиту в сфере закупок, является Государственный Орган Аудита, который рассматривает закупки на предмет их за-

конности, эффективности и целесообразности их осуществления. Кроме того, функции по контролю за реализацией государственных закупок осуществляет Антикоррупционный совет. По данным их публичных отчетов можно сделать выводы, что 67% нарушений приходится на закупки, которые осуществлялись не в рамках открытых конкурсных процедур, в том числе приходятся на закупки у единственного поставщика, с которым был заключен контракт, минуя торги. 25% всех нарушений связано с закупочной документацией, в которой изначально заложены какие-либо дискриминационные условия, призванные ограничить доступ к закупке поставщикам, которые не находятся в сговоре с заказчиком и создать условия, при которых победителем закупки будет признан тот единственный поставщик, который соответствует условиям, изложенным в документации к закупке. При этом 7% нарушений содержат неурегулированный конфликт интересов, а 6% связаны с тем, что закупки осуществлялись лицом, у которого полностью отсутствует должная квалификация в области осуществления государственных закупок. При этом в Сербии в июле 2020 года был принят новый Закон о государственных закупках, который был разработан в рамках директив Европейского союза, и вводит дополнительные требования, в том числе к процессу цифровизации закупочных процедур и ведению электронной системы закупок, что может положительно повлиять на предотвращение коррупции. Результаты внедрения такого нового закона пока не были в должной мере оценены контрольными органами Сербии, но новые нормы безусловно направлены на повышение прозрачности и справедливости закупочного процесса [14, с. 95].

В Японии большая часть закупок проводится через осуществление конкурентных процедур, в ходе которых к поставщикам, подрядчикам, в том числе применяются требования к уровню их квалификации. Однако есть сферы, в которых установлены иные требования к организации закупочных процедур, направленные на привлечение большего числа инвесторов, среди таких сфер выделяется медицина. В рамках противодействия коррупции в Японии действуют различные нормативные

правовые акты, среди которых и направленные непосредственно на сферу госзаказа, в частности «Закон о проведении торгов и заключении контрактов на общественные работы», принятый в 2000 году. При этом Японию отличает высокий уровень правосознания и нетерпимости к коррупции, а само слово «коррупция» означает грязную работу. Как и в других странах, ответственность за преступления коррупционной направленности в сфере государственного заказа предусмотрена Уголовным кодексом. Однако, в отличие от российского законодательства, в японском Уголовном кодексе наказание предусмотрено в целом за преступления, связанные с воспрепятствованием торгов, иная ответственность предусмотрена в рамках других нормативных правовых актов. При этом большую роль играет антимонопольное законодательство и специальная Комиссия по справедливой торговле, деятельность которой направлена на создание здоровой конкурентной среды [6, с. 120].

Страной с менее развитой, но развивающейся контрактной системой и законодательством в области борьбы с коррупцией является Монголия. Основными в рамках правового регулирования являются Закон о закупках товаров, работ и услуг, Закон «О государственной службе» и Закон «Против коррупции». За последние годы они сильно видоизменились, в том числе в соответствии с программно-целевыми документами Монголии в области противодействия коррупции, которые призывают бороться с причинами коррупции. С 2016 года ведется работа по перенесению закупочного процесса в электронную среду, по реформированию системы подачи жалоб, по изменению критериев для заключения контрактов напрямую с единственным поставщиком. Все перечисленное с целью снизить коррупцию путем нивелирования коррупциогенных факторов. Кроме того, увеличивается ответственность за правонарушения в области закупок. Особенностью коррупционных проявлений в государственных закупках является их скрытый характер, при этом наиболее распространенной формой коррупции в Монголии является дробление заказчиком закупок на более мелкие с целью ухода от конкур-

сных процедур и заключения контрактов напрямую с поставщиками, что запрещено законодательством о закупках, при этом такой пробел законодательства был ликвидирован только после 2016 года. Возможно, что наиболее распространенным такое нарушение признано именно по факту того, что его проще остальных выявить, а не по той причине, что оно является действительно самым частым при закупках. В последние годы также поднят вопрос ограничений для участия в закупках. Так, остро встают вопросы конфликта интересов и определения и закрепления на законодательном уровне понятия «личная заинтересованность», при этом учеными отмечается его сложность и многогранность, а оттого трудность его закрепления в законодательстве. Отличительной особенностью противодействия коррупции в Монголии является существование специального реестра, по аналогии с реестром недобросовестных поставщиков в России. Однако в монгольский реестр включаются любые участники закупок, в том числе со стороны заказчика, которым ограничен доступ к закупкам, в том числе по причине привлечения к ответственности за коррупционные преступления, например, за получение взятки [5, с. 93].

Выводы

Таким образом, каждая страна по-своему подходит к вопросам предотвращения коррупции, в том числе в сфере государственного заказа. Некоторые страны ужесточают наказания за коррупцию, другие – вводят новые превентивные меры. Многие находятся в процессе реформирования уже сложившихся систем, стараясь сделать их более прозрачными, отвечающими современным доступным технологиям, и устраняя пробелы законодательства, которые ранее позволяли недобросовестным участникам закупок получить личную выгоду. После пандемии COVID-19 учеными активно исследуется подход, основанный на анализе рисков и их устранении с целью недопущения коррупционных преступлений. Остро стоят вопросы урегулирования конфликта интересов и закрепления его в нормах закона и рекомендациях. При этом в каждой стране выбран собствен-

ный подход к осуществлению контроля в сфере закупок, некоторые страны создают отдельные централизованные органы для осуществления государственных закупок и соответственно контроль осуществляется над деятельностью этих органов, другие – создают органы, осуществляющие контроль и аудит государственных закупок, осуществляемых отдельно каждым заказчиком, третьи – возлагают функции по контролю в сфере закупок на антикоррупционные органы в дополнение к их иным функциям. Вопросам общественного контроля во многих странах уделено недостаточное внимание и, хотя законодательно такой механизм контроля может быть определен, он функционирует недостаточно эффективно. Положительный опыт осуществления общественного контроля, который действительно применяется для борьбы с коррупцией, наблюдается в таких странах как Канада и Франция.

Исходя из изложенного можно сделать вывод, что коррупция представляется разрушающей силой для любой системы. Опасность ее в рамках контрактной системы обусловлена большим объемом денежных средств, которые проходят через систему государственного заказа, и скрытым характером, который не всегда позволяет своевременно выявить нарушения. Одним из механизмов предотвращения коррупции является общественный контроль, который, прежде всего, направлен на обеспечение законности государственных закупок, но при этом он позволяет постоянно совершенствовать контрактную систему. Международный опыт в сфере противодействия коррупции показывает, что каждая страна избирает свой подход к регулированию контрактной системы, при этом в некоторых странах такой механизм как общественный контроль активно и эффективно применяется на практике.

Библиографический список

1. Казакова Н.А., Ефремова Е.И. Методология риск-ориентированного контроля и контроллинга эффективности бизнеса: монография / под ред. проф. Казаковой Н.А. 2-е изд., испр. и доп. М.: ИНФРА-М, 2019. 234с.
2. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН).
3. Федеральный закон от 08.03.2006 № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции».
4. Арнетт С.Г. Организация государственных закупок: опыт России и Канады // В сборнике: Актуальные проблемы глобальной экономики. Материалы XXII научной конференции молодых ученых / Отв. редакторы В.Н. Пинчук, Ю.А. Коновалова. 2020. С. 36-41.
5. Гунызов Ж.П., Дондокова М.Ю., Коновалова З.А., Мяханова А.Н., Синьков Д.В. Правовое регулирование закупочной деятельности России, Китая и Монголии: некоторые аспекты противодействия коррупции // Юридический вестник Самарского университета. 2022. Т. 8. № 1. С. 88-96.
6. Гусак М.Ю. Меры совершенствования законодательства в сфере государственных закупок на примере зарубежных стран // Право и государство: теория и практика. 2021. № 10 (202). С. 118-122.
7. Наренков А.А. Сравнительно-правовой анализ мер по противодействию коррупции на государственной службе в России и за рубежом // Державинский форум. 2022. Т. 6. № 3. С. 462-470.
8. Мисинева И.А., Ходосевич И.А. Международный опыт реализации конкурсных процедур для противодействия коррупции в процессе государственных закупок // В сборнике: Актуальные проблемы авиации и космонавтики. Сборник материалов VI Международной научно-практической конференции, посвященной Дню космонавтики. В 3-х томах / Под общей редакцией Ю.Ю. Логинова. Красноярск, 2020. С. 580-582.
9. Report cheating in federal government contracts. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.tpsgc-prwgsc.gc.ca/ci-if/signaler-report-eng.html> (дата обращения: 24.06.2024).
10. Фефилова Т.Ю., Ярилова О.Е. Противодействие коррупции на госзакупках с помощью красных флагов в период пандемии COVID-19 // Бизнес. Образование. Право. 2021. № 2 (55). С. 194-200.
11. Fazekas M., Kocsis G. Uncovering high-level corruption: cross-national objective corruption risk indicators using public procurement data // British Journal of Political Science. 2020. № 50 (1). P. 155-164.

12. Хамитов Ж.М., Джунусбекова Г.А. Современные проблемы осуществления государственных закупок в Казахстане // *Central Asian Economic Review*. 2021. № 5 (140). С. 90-103.

13. Завьялова Т.Д., Кириллов Р.А., Кириллова О.Ю. Общественный контроль в системе государственных закупок: международный опыт и российская практика // *Вестник МИРБИС*. 2020. № 2 (22). С. 111-121.

14. Savić D., Knežević G., *Financial Investigation of Public Procurement Fraud // FINIZ 2022 – Business Resilience in a Changing World*, Belgrade, Singidunum University, Serbia, 2022. P. 93-97.