|  |
| --- |
| **МБДОУ Третьеинтернациональный д/с № 26 «Солнышко»  Антикоррупционные стандарты как универсальная система мер**  Сегодня термин “антикоррупционные стандарты” в российском законодательстве не определен. Для целей настоящей статьи под антикоррупционными стандартами в системе публичных закупок понимается совокупность правовых механизмов, направленных на всестороннюю минимизацию коррупционных рисков при осуществлении закупочной деятельности.  Необходимость создания единой системы мер по противодействию коррупции в сфере публичных закупок установлена в декларативной форме в ст.9 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (далее - Конвенция ООН против коррупции). Исходя из смысла данной статьи основными принципами функционирования публичной системы закупок являются: прозрачность, конкуренция, объективные критерии принятия решений, эффективные меры предупреждения коррупции. Помимо прочего, в конвенции закреплены основные меры по противодействию коррупции в сфере публичных закупок:  1. Меры в сфере раскрытия информации; 2. Публичное установление условий участия и правил проведения торгов; 3. Создание объективных критериев в отношении принятия решений о публичных закупках; 4. Создание эффективной системы внутреннего контроля; 5. Меры регулирования вопросов, касающихся персонала, который несет ответственность за закупки.  Принципы функционирования и меры по противодействию коррупции в системе публичных закупок, установленные в Конвенции ООН против коррупции, должны служить основополагающим началом при разработке антикоррупционных стандартов в системе публичных закупок.  Универсальный характер антикоррупционных стандартов обуславливается тем, что их сущность заключается в обеспечении базовых принципов противодействия коррупции. Это означает, что возможность применения данных стандартов не должна ограничиваться в виду особенностей той или иной сферы общественных отношений, поскольку сама система стандартов позволяет максимально гибко функционировать с учетом всех особенностей сферы отношений.    **Применимость антикоррупционных стандартов в России**  В России сегодня правовое регулирование закупок осуществляется в рамках двух федеральных законов: Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ “О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд” и Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ “О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц”.  В первом случае устанавливаются правовые механизмы регулирования отношений в сфере государственных и муниципальных заказов. Во втором случае создаются принципы осуществления закупочной деятельности государственными корпорациями, государственными компаниями, субъектами естественных монополий, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, а также иными хозяйственными обществами, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в совокупности превышает пятьдесят процентов.   Таким образом, российский законодатель признает необходимость создания эффективного правового регулирования закупочной деятельности не только в сфере государственного заказа, но и в сферах экономических отношений с высокой долей участия государства и муниципалитетов. И в данном случае публичными закупками следует признавать все те закупки, которые осуществляются в ключевых сферах жизни общества, а также в рамках деятельности тех организаций и предприятий, в которых участвует государство.  Данные обстоятельства свидетельствуют о применимости антикоррупционных стандартов в системе публичных закупок к широкому спектру организаций и предприятий. Функционирование антикоррупционных стандартов обеспечивается, по крайней мере, двумя способами. Первый - это создание общеправовых механизмов на законодательном уровне. Второй - принятие локальных правил и стандартов в индивидуальном порядке. Однако для достижения наиболее эффективного результата необходимо руководствоваться двумя способами в совокупности.  В России правовые механизмы в сфере публичных закупок действуют как на законодательном уровне, так и на локальном. Примером может послужить регулирование закупок для нужд государственных корпораций. Так, в рамках федерального законодательства устанавливаются базовые принципы функционирования системы публичных закупок, тогда как основные механизмы и порядок осуществления закупок регулируется локальными правовыми актами. При этом рамочный характер положений федерального законодательства позволяет создать оптимальные правовые регуляторы закупок с учетом специфики деятельности той или иной государственной корпорации.    **^ Содержание антикоррупционных стандартов и формы правовой реализации** По своему содержанию антикоррупционные стандарты в системе публичных закупок представляют совокупность механизмов, направленных на минимизацию коррупционных рисков при осуществлении закупочной деятельности.  В международной практике регулирования закупочной деятельности принято разделять тендерный процесс на несколько этапов. Как правило, выделяются три этапа: пре-тендерный, тендерный, и пост-тендерный. При этом на каждом из этапов существуют риски коррупционного характера, для минимизации которых необходимо создать определенные механизмы, в том числе и правового характера. Таким образом, разработке антикоррупционных стандартов предшествует определение самих рисков. Ниже рассматриваются наиболее значимые вопросы регулирования закупочной деятельности, которые следует признать в качестве эффективных гарантий противодействия коррупции в сфере публичных закупок.    ***Информационная прозрачность на всех этапах тендерной деятельности*** Информационная прозрачность - это важнейший инструмент, обеспечивающий определенный уровень гарантий защиты от проявления коррупционных рисков. Необходимо выделять несколько уровней информационной прозрачности: 1. Доступность правовых актов, устанавливающих общие правила закупок. 2. Открытый доступ к вспомогательным документам (локальным актам, методикам, инструкциям) в сфере осуществления закупочной деятельности.  3. Обеспечение открытого доступа к информации, которая создается в процессе осуществления закупки, в достаточном объеме для осуществления независимого мониторинга и общественного контроля.  4. Открытый характер сведений о результатах исполнения договоров и выплатах, осуществленных по ним. 5. Прозрачные процедуры обжалования результатов закупочной деятельности. Перечисленные аспекты раскрытия информации в сфере закупочной деятельности обеспечиваются созданием правовых норм как на законодательном уровне, так и на локальном. При этом необходимо создать эффективные механизмы реализации права на доступ к информации, указанной выше. Данные механизмы не должны обременяться неоправданными временными и материальными издержками, а также наличием в нормативных правовых актах коррупциогенных факторов, затрудняющих реализацию права на доступ к информации. Наиболее перспективной мерой обеспечения реализации данного права является публикация информации в сети “Интернет”.   ***Эффективные регуляторы условий участия в закупках*** Условия участия в закупках включают в себя требования, предъявляемые к участникам, требования к закупаемым товарам, работам, услугам, критерии оценки заявок и принятия решений о заключении контрактов. Правовые нормы, регулирующие подготовку к осуществлению закупки, должны исходить из принципов объективности и соразмерности условий участия в закупке, а формулировка требований к участникам и иных условий должна исключать дискриминацию. Любое ограничение права на участие должно обуславливаться характером рисков, возникающих в силу существа закупаемого товара, работы, услуги. Нередко правовые нормы, регулирующие создание условий участия в закупках, содержат коррупциогенные факторы, наличие которых исключает эффективность данных правовых норм. Существует проблема определения баланса между необходимостью установления дополнительных квалификационных требований к участникам и минимизации коррупционных рисков. Так, правовые нормы, позволяющие установить квалификационные требования, с одной стороны, призваны обеспечить необходимый уровень качества закупаемых товаров (работ, услуг). С другой стороны, нередко качество данных правовых норм приводит к легальному существованию элементов коррупционных схем.  Для обеспечения эффективности регулятора условий участия в закупках необходимо разработать целый комплекс мер, в частности: - Создание типовых правил формирования требований к участникам и к предмету закупки; - Разработка методики оценки заявок участников на предмет соответствия установленным требованиям; - Установка единых критериев формирования дополнительных требований квалификационного характера, исключающих дискриминацию; - Отнесение вопросов утверждения требований и условий закупки к компетенции коллегиального органа; - Проведение антикоррупционной экспертизы правовых актов, устанавливающих порядок формирования условий участия в закупке.   ***Объективные критерии в отношении принятия решений о закупках*** Процедура принятия решений в процессе осуществления закупки должна соответствовать принципам объективности и прозрачности. Антикоррупционные стандарты в отношении процедур принятия решений в процессе закупок предполагают разработку следующих механизмов: - Создание системы планирования закупок и принятия решений в строгом соответствии с результатами планирования. - Отнесение вопросов утверждения решений о совершении сделок и определении контрагентов к компетенции независимого коллегиального органа.  - Создание механизма обоснования потребностей, основанного на анализе рынка и его основных участников, а также оценке существующих ресурсов заказчика. - Наличие механизмов урегулирования конфликта интересов лиц, участвующих в процессе принятия решений.  - Открытый характер информации о принятых решениях. Российское законодательство сегодня не обеспечивает прозрачные процедуры принятия решений о закупках. Отсутствуют эффективные механизмы обоснования потребностей и система планирования.  В рамках грядущей реформы регулирования госзакупок проект закона “О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг”, опубликованный на официальном сайте Министерства экономического развития РФ, предусматривает механизмы прогнозирования и планирования закупок. Однако на данном этапе нормы закона не обеспечивают прозрачные процедуры принятия решений в ходе разработки документов планирования и их утверждения.   ***Наличие механизмов урегулирования конфликта интересов*** Под конфликтом интересов следует понимать ситуацию, при которой лицо в индивидуальном порядке и/или в процессе работы в организации, в том числе органах и учреждениях власти, коммерческих организациях, средствах массовой информации, некоммерческих организациях, представляющих интересы гражданского общества, сталкивается с выбором между надлежащим исполнением должностных обязательств и удовлетворением своих личных интересов. В отсутствие механизмов урегулирования интересов в системе публичных закупок возрастает риск нецелевого и неэффективного расходования материальных ресурсов.  Механизм урегулирования конфликта интересов включает в себя, в частности: - Создание системы декларирования частных интересов лиц, участвующих в принятии решений в процессе осуществления закупки, и сторонних консультантов. - Наличие системы реагирования и определение правовых последствий в случае выявления конфликта интересов. - Популяризация неприятия коррупции в рамках корпоративной этики. - Разработка системы защиты заявителя о фактах коррупции. Действующее российское законодательство в сфере регулирования госзаказа не предусматривает надлежащих механизмов урегулирования конфликта интересов. Назначение на должность и освобождение от должности лиц, ответственных за принятие решений в процессе размещения заказа, формирование комиссий, осуществляется фактически на усмотрение заказчиков. Отсутствуют механизмы реагирования в случае возникновения конфликта интересов, а также механизмы оспаривания сделок, заключенных при условии заинтересованности представителей заказчика.  Сегодня в рамках реформы вопросы урегулирования конфликта интересов затронуты в предложенных законопроектах. Однако проблема остается неразрешенной. Несмотря на то, что вводится понятие заинтересованности, эффективные механизмы реализации ограничений, установленных для лиц, имеющих личную заинтересованность в результатах осуществления закупки, не предусмотрены. Кроме этого, нормы права обременены коррупциогенными факторами, поскольку не предусмотрены административные процедуры, необходимые для эффективного выявления заинтересованности ответственных лиц. Термину “заинтересованность” свойственна юридико-лингвистическая неопределенность, поскольку в нормах законопроекта не установлены квалифицирующие признаки данного понятия, что позволяет осуществлять его трактовку в произвольном порядке.    ***Оптимальная стратегия выбора процедуры закупки*** Стратегия выбора процедуры закупки – это алгоритм действий, направленных на выбор процедуры закупки, в рамках которой с учетом специфики существа закупаемого товара (работы, услуги) будет достигнут наиболее эффективный результат. Стратегия выбора процедуры закупки носит ситуативный характер, поскольку процессу выбора процедуры закупки присущ индивидуальный характер.  На практике стратегия выбора процедуры закупки отражается в правовых нормах, регулирующих способ осуществления закупки. Для минимизации коррупционных рисков в положениях, регулирующих выбор процедуры закупки, необходимо предусмотреть следующие механизмы: - Объективные критерии выбора процедуры закупки; - Обоснование закрытых процедур закупок и процедур закупок, ограничивающих конкуренцию; - Наличие эффективных ограничений на закупку у единственного исполнителя; - Гарантии обеспечения конкуренции при любых процедурах. Формулировка норм, регулирующих выбор процедуры закупки, не должна содержать в себе коррупциогенные факторы. При этом использование закрытых процедур и процедур, ограничивающих конкуренцию, не должно служить инструментом для реализации коррупционных махинаций.  Сегодня приоритетным способом размещения заказа, исходя из смысла действующего законодательства, является электронный аукцион. В процессе реформы госзаказа планируется изменить существующие приоритеты и предусмотреть ряд альтернативных способов осуществления закупок, в том числе, путем проведения конкурсов. Кроме этого предусматривается возможность проведения процедур закупок с ограниченным участием - конкурсов с ограниченным участием. Однако на данном этапе правовые нормы, регулирующие порядок осуществления процедур закупок с ограниченным участиям, содержат коррупциогенные факторы, что в значительной степени повышает вероятность проявления коррупционных рисков.  ***Эффективная система внутреннего контроля*** Действующее российское законодательство практически не регулирует вопросы, связанные с осуществлением контроля в процессе исполнения заключенных контрактов. Между тем, наличие эффективной системы внутреннего контроля является ключевым механизмом в системе публичных закупок с точки зрения минимизации коррупционных рисков. Система внутреннего контроля предполагает, в частности, функционирование следующих механизмов: - Мониторинг исполнения контракта в соответствии с условиями контракта; - Наличие гарантий объективного и открытого изменения условий контракта; - Независимая система проверок в процессе исполнения контракта; - Независимая и открытая процедура приема результатов исполнения контракта; - Наличие системы защиты заявителя о фактах коррупции.  В рамках реформы предпринимаются действия по созданию эффективной системы контроля за результатами исполнения контрактов. Однако положения законопроектов, регулирующие вопросы исполнения контракта и осуществление контроля, содержат коррупциогенные факторы, что исключит эффективность правовых норм в будущем.   Признание неэффективности законодательства в сфере регулирования госзаказа, которое действует на протяжении 6 лет, в виду его коррупциогенности в том числе, послужило импульсом для реформы. Однако следует учитывать, что в рамках предложенных законопроектов остаются неразрешенными ключевые вопросы, связанные с противодействием и профилактикой коррупции. Предложенные законопроекты содержат значимое количество обременений коррупциогенного характера, исключение которых требует проведение антикоррупционной экспертизы квалифицированными экспертами. |