

**Европейская экономическая комиссия**

Комитет по инновационной деятельности,  
конкурентоспособности и  
государственно-частным партнерствам

**Рабочая группа по государственно-частным партнерствам****Седьмая сессия**

Женева, 30 ноября — 1 декабря 2023 года

Пункт 3 предварительной повестки дня

**Обзор работы, проделанной после шестой сессии****Рабочей группы по государственно-частным партнерствам**

1–2 декабря 2022 года

**Стандарт подхода нулевой терпимости к коррупции  
в рамках закупок по линии ГЧП****Осуществление Повестки дня Организации Объединенных Наций  
на основе эффективных государственно-частных партнерств****Пересмотренная записка секретариата***Справочная информация*

Следующий документ, подготовленный проектной группой под руководством Марка Фриле (Франция), был первоначально опубликован 12 сентября 2017 года под условным обозначением ЕСЕ/СЕСІ/ВР/РРР/2017/4. Стандарт был одобрен Рабочей группой по ГЧП на ее первой сессии 21–22 ноября 2017 года и принят Комитетом по инновационной деятельности, конкурентоспособности и ГЧП (Комитет) на его двенадцатой сессии 26–28 марта 2018 года.

Этот документ переиздается в соответствии с решением Комитета, принятым на его пятнадцатой сессии 25–27 мая 2022 года<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Решение 2022 – 4b.2 (ЕСЕ/СЕСІ/2022/2): В отношении дальнейшего использования названия «ГЧП на благо людей в интересах достижения ЦУР» Комитет принял к сведению результаты информационных консультаций, проведенных с заинтересованными делегациями по данному вопросу после пятой сессии Рабочей группы по ГЧП в ноябре 2021 года, и постановил:

- i. изменить название на «ГЧП в интересах достижения ЦУР»; и
- ii. постепенно переиздавать документы, одобренные и принятые Комитетом и Рабочей группой по ГЧП, чтобы отразить пункт i выше в рамках квоты документов, выделенной на подпрограмму ЭСИ, и без дополнительных расходов.



## Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	3
A. Потенциальная экономия в случае успешной борьбы с коррупцией.....	3
B. Цели стандартов и соображения относительно их разработки .....	6
II. Коррупция.....	6
III. Нулевая терпимость к коррупции в сфере закупок по линии ГЧП .....	11
A. Соблюдение законов и принципов этики .....	11
B. Недопущение конфликта интересов .....	12
C. Разглашение информации .....	12
D. Группы, комитеты, советы и надзорные органы по ГЧП.....	14
E. Консультанты и эксперты .....	14
F. Сообщение о нарушениях .....	15
IV. Принципы проведения торгов.....	16
A. Незапрошенные предложения .....	16
B. Уведомление о проведении торгов и тендерная документация .....	17
C. Процедура предварительного квалификационного отбора .....	18
D. Закупки по линии ГЧП на основе диалога .....	19
E. Конфиденциальность информации и ее хранение .....	20
F. Комитет по оценке тендерных заявок.....	21
G. Механизмы обеспечения добросовестной практики и объективности.....	21

---

Комитет поручил секретариату переиздать 3 базовых документа в течение 12 месяцев, а остальные документы — в течение 3 лет. Комитет поручил Бюро Рабочей группы по ГЧП принять решение о том, каким неосновным документам следует отдать приоритет в течение этого периода.

## I. Введение

1. Реализация целей Организации Объединенных Наций в области устойчивого развития (ЦУР) требует огромных финансовых ресурсов. Согласно последним оценкам, вложения в глобальную инфраструктуру, необходимые только для предупреждения отставания от прогнозируемого роста, будут составлять 3,3 трлн долл. США в год<sup>2</sup>. Эта огромная сумма должна быть мобилизована из многих источников, в том числе из частного сектора. Для привлечения необходимых инвестиций, эффективного и результативного партнерства с частным сектором и ускорения реализации инициатив по достижению ЦУР правительствам, расширяющим инвестиции и развитие инфраструктуры в таких масштабах, потребуется взять на себя твердые обязательства по обеспечению прозрачности и добросовестности, в частности реализовать планы по борьбе с коррупцией.

2. Хотя потенциал государственно-частного партнерства (ГЧП) в восполнении пробелов в развитии очень велик, а ЦУР призывают правительства и чиновников взяться за решение этой задачи, коррупция продолжает тянуть правительства вниз.

3. Как в развитых, так и в развивающихся странах во всем мире, из-за того что государственные служащие используют свое положение для личной выгоды, нарушаются общественные процессы, базовые государственные услуги предоставляются в обмен на взятку, в торгах побеждают друзья и родственники чиновников и происходят другие злоупотребления.

4. Ущерб выражается не только в деньгах. Коррупция замедляет процессы предоставления государственных услуг, препятствует экономическому развитию и росту<sup>3</sup>, сводит на нет затраченное время, энергию и ресурсы тех, кто действительно пытается наладить систему благого управления и государственных услуг.

5. Однако государствам, поддержавшим ЦУР ООН, в частности государствам, заинтересованным в эффективных программах развития с использованием механизма ГЧП, следует оценивать коррупцию не только исходя из прямых потерь и из того, как она препятствует предпринимаемым действиям; вместо этого государствам следует измерять коррупцию в рамках потенциальной выгоды от успешной борьбы с ней и реализации подхода нулевой терпимости к этому явлению. Сколько финансовых ресурсов можно было бы сэкономить? Сколько людей, лишенных доступа к услугам, могли бы его получить? Как выглядел бы мир, если бы в нем было гораздо меньше коррупции?

### A. Потенциальная экономия в случае успешной борьбы с коррупцией

#### Экономия денежных средств

«Мы будем работать над укреплением нормативно-правовой базы на всех уровнях, с тем чтобы еще более повысить уровень прозрачности и подотчетности финансовых учреждений и корпоративного сектора, а также государственных административных учреждений». Аддис-Абебская программа действий, 2015 год.

6. Успешная борьба с коррупцией в сфере государственных закупок могла бы позволить сэкономить огромные средства.

а) Согласно оценкам Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), приведенным в докладе 2014 года о масштабах подкупа иностранных должностных лиц, в целом на глобальном уровне на взятки приходится 10,9 процентов от общей стоимости государственных закупок.

<sup>2</sup> Данные МакКинзи, Аналитический доклад Глобального института МакКинзи, 2016 год.

<sup>3</sup> Исследования МВФ и Всемирного банка.

b) Всемирный банк оценивает годовой глобальный рынок взяток примерно в 1 трлн долл. США<sup>4</sup>.

7. Хотя коррупция, как известно, затрагивает практически все сферы экономики, причем как государственный сектор, так и частный, победа над ней в одной только сфере государственных строительных проектов (которые зачастую составляют значительную часть ГЧП) уже принесла бы большие выгоды:

- По оценкам организации «Трансперенси интернешнл», коррупционная составляющая строительных проектов может достигать до 50 процентов их стоимости. Она же сообщает о том, что в случае строительных проектов, финансируемых из средств государственного бюджета, в результате неэффективного управления или коррупционных схем может утрачиваться от 10 до 30 процентов вложений<sup>5</sup>.

8. Согласно прогнозам инициативы «Обеспечение прозрачности в секторе строительства», если не будет принято никаких мер, которые позволили бы по-настоящему улучшить положение, то к 2030 году потери в результате коррупции, ненадлежащего и неэффективного управления могут составить почти 6 трлн долл. США в год<sup>6</sup>. Однако важность таких шагов по борьбе с коррупцией, возможно, лучше оценивать исходя не из потенциальной экономии денежных средств, а из того, насколько более действенными могли бы быть программы и проекты в случае отсутствия коррупции.

#### **Спасение жизней**

9. Согласно данным Всемирного банка, коррупция в непропорционально большей степени затрагивает малоимущие слои населения, так как высасывая ресурсы из проектов, для которых они предназначаются, и усугубляя долгосрочные последствия, обусловленные неоказанием запланированных услуг, она препятствует росту и процветанию<sup>7</sup>.

10. Так, коррупция в секторе здравоохранения может вредить людям в прямом смысле этого слова. Она отвлекает время, внимание и ресурсы от оказания населению услуг по уходу и охране здоровья. Это выражается среди прочего в росте показателей детской смертности, снижении доступности важнейших лекарственных средств и неспособности предотвратить заболевания, поддающиеся профилактике.

11. Таким образом, коррупция представляет угрозу не только для государственных финансов, но и для услуг и пользы, которые государственные проекты призваны предоставить населению.

#### **Интересы людей в центре программ и политики в области государственно-частных партнерств**

12. ЕЭК ООН разрабатывает принципы четкого разграничения инициатив на базе ГЧП, в рамках которых правительствам рекомендуется уделять основное внимание людям и развивать проекты ГЧП в интересах достижения ЦУР, направленные на:

- a) расширение доступа к основным услугам и снижение уровня социального неравенства и социальной несправедливости;
- b) повышение экологической жизнестойкости и заботы об окружающей среде;

<sup>4</sup> Краткое руководство Всемирного банка по борьбе с коррупцией. Май 2016 года.

<sup>5</sup> <https://www.transparency.org/en/publications/global-corruption-report-2005-corruption-in-construction-and-post-conflict>.

<sup>6</sup> <https://www.weforum.org/agenda/2016/02/why-is-the-construction-industry-so-corrupt-and-what-can-we-do-about-it>, веб-форум ОЭСР, Петтер Мэтьюс, Исполнительный директор Международного секретариата CoST.

<sup>7</sup> Заявление Президента Группы Всемирного банка Джима Ён Кима на Антикоррупционном саммите, состоявшемся в 2016 году в Лондоне, Великобритания.

- c) повышение экономической эффективности;
- d) поощрение воспроизводимости реализованных и разработки новых проектов;
- e) обеспечение участия всех заинтересованных сторон.

13. Такие ГЧП в интересах достижения ЦУР направлены не только на повышение эффективности в деле оказания основных государственных услуг, но и на изменение к лучшему жизни людей, которым эти услуги оказываются. ГЧП в интересах достижения ЦУР, как и сами ЦУР, предполагают, таким образом, необходимость реального противодействия коррупции со стороны правительств, если они хотят эффективно задействовать имеющийся потенциал и повысить качество государственных услуг, оказываемых населению на основе ГЧП. Это имеет особо важное значение для осуществления программ и проектов, направленных на улучшение условий в странах с низким и средним уровнем дохода и в условиях более жестких бюджетных и ресурсных ограничений.

14. Организация Объединенных Наций признает, что коррупция обладает уникальным потенциалом для создания препятствий при реализации ЦУР, поэтому Организация стремится разработать на основе существующих антикоррупционных и антивзяточнических ресурсов материалы, которые: а) были бы универсальны по своей природе, б) содержали бы в себе антикоррупционные принципы и рекомендации, ориентированные именно на проекты ГЧП, в) могли бы быть легко интегрированы странами и правительствами в их системы по борьбе с коррупцией и д) способствовали бы активизации усилий правительств по борьбе с коррупцией в целом.

15. Это позволит обеспечить всем сторонам, участвующим в проектах ГЧП, комплексную и значительно более серьезную защиту от коррупции, высвободить потенциал реализации портфелей проектов в разных странах и учитывать в приоритетном порядке интересы населения, что позволит экономить средства и спасать жизни людей.

16. Помимо этого, целью разработки и внедрения этого Стандарта Европейской экономической комиссии (ЕЭК) ООН, касающегося подхода нулевой терпимости к коррупции в рамках закупок по линии ГЧП («Стандарт»), также является содействие созданию надежных институтов, избавленных от коррупции, в соответствии с требованиями ЦУР:

а) ЦУР 16 предполагает содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных учреждений на всех уровнях. ЦУР 16.5 и 16.7 направлены на существенное сокращение масштабов коррупции и взяточничества во всех их формах и создание эффективных, подотчетных и прозрачных учреждений на всех уровнях.

б) ЦУР 17 предусматривает укрепление средств осуществления и активизации работы в рамках Глобального партнерства в интересах устойчивого развития. ЦУР 17.17 предусматривает стимулирование и поощрение эффективного партнерства между государственными организациями, между государственным и частным секторами и между организациями гражданского общества при опоре на опыт и стратегии использования ресурсов партнеров.

17. В Аддис-Абебской программе действий — общемировой программе финансирования развития на период после 2015 года — также содержится призыв к правительствам бороться с коррупцией на всех уровнях и во всех ее формах, а также создавать эффективные, подотчетные и инклюзивные демократические институты<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Аддис-Абебская программа действий, финансирование развития, раздел II. В. 48; Цели ООН в области устойчивого развития, задача 17.17.

## **В. Цели стандартов и соображения относительно их разработки**

### **1. Цели**

18. Разработка стандарта преследует следующие общие цели:

- a) создать набор принципов и условий для добровольного применения, которые правительства могли бы включать в свои нормативные положения или стратегии при проведении закупок по линии ГЧП в соответствии с ЦУР;
- b) оказывать помощь правительствам, желающим усовершенствовать реализацию проектов ГЧП, посредством мобилизации их потенциала, снижения рисков и упрощения процессов при одновременном расширении нормативной базы по реагированию на коррупцию в области ГЧП;
- c) информировать и просвещать все стороны, включая гражданское общество, по вопросу о том, каким образом можно создать и реализовать высококачественный проект ГЧП, который не окажется под угрозой из-за неэтичного поведения и изъятий, обусловленных недобросовестностью или коррупцией.

### **2. Соображения относительно разработки**

19. Для достижения вышеприведенных целей в основу настоящего документа были положены следующие принципы:

- a) выявление соответствующей многопрофильной группой экспертов по ГЧП из государственного и частного секторов, представляющих различные организации и страны, областей закупок по линии ГЧП, связанных с наибольшими рисками; и
- b) организация процесса совместной разработки стандарта, который бы носил универсальный характер, был написан простым языком, понятен, прост в применении и не требовал серьезных усилий по подбору средства для его эффективного применения.

### **3. Эффективное применение стандарта**

20. Правительствам, желающим применять этот стандарт, следует утвердить его и в том случае, если согласованных внутренних механизмов еще нет, реформировать свою административно-правовую систему в соответствии с содержащимися в нем рекомендациями. Это может означать признание этих рекомендаций в качестве обязательных к выполнению требований, которые могут служить основанием для проведения процедур судебного и административного надзора и наложения санкций в случае нарушений.

21. Для поддержки применения этого стандарта ЕЭК ООН намерена дополнить его соответствующим имплементационным механизмом, призванным помочь правительствам обеспечить его эффективное осуществление. ЕЭК ООН может также издать дополнительные материалы и сопутствующие руководства, рекомендации и стандарты в порядке дополнительной разработки тем, освещенных в настоящем документе. Поэтому правительствам рекомендуется консультироваться и обмениваться информацией с ЕЭК ООН по мере работы по внедрению в практику и соблюдению данного стандарта.

## **II. Коррупция**

### **Предварительные замечания и государственный заказ**

22. ГЧП представляет собой вид государственного заказа. Таким образом, основные принципы, на которых построены «традиционные» государственные закупки, применимы и к закупкам по контрактам ГЧП. К ним относятся проведение тендера и необходимость обеспечения прозрачности и недопущения дискриминации

на протяжении всего процесса. Разработанный Комиссией Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) Типовой закон о публичных закупках предусматривает, что хорошо продуманный механизм закупок а) обеспечивает максимальную экономичность и эффективность закупок; б) расширяет и стимулирует участие в процессе; в) содействует конкуренции в отношении объектов закупок; г) обеспечивает справедливое, равное и беспристрастное отношение ко всем участникам; д) содействует объективности и беспристрастности процесса закупок и доверию к нему со стороны заинтересованных сторон; и е) обеспечивает открытость процесса<sup>9</sup>.

23. Представляя собой форму государственных закупок, ГЧП тем не менее имеет ряд характеристик, отличающих его от «традиционного» государственного заказа. Одно из основных отличий заключается в том, что в случае ГЧП заключается один комбинированный договор на финансирование, проектирование и строительство (или восстановление) государственной инфраструктуры, а также на оказание частным партнером части или всего комплекса соответствующих государственных услуг. Кроме того, проекты ГЧП должны разрабатываться с учетом меняющихся потребностей людей, которым оказываются услуги, что обусловлено более длительным периодом реализации таких проектов. ГЧП приводит к «ситуации партнерства», когда партнеры из государственного и частного сектора должны осуществлять реальное сотрудничество в течение продолжительного периода времени и вносить коррективы в оказываемые услуги, экономические условия и другие параметры договорных обязательств и деятельности в рамках данного проекта. Таким образом, стороны должны придерживаться принципов справедливости и равноправия в вопросах будущих непредвиденных обстоятельств, операционных и эксплуатационных проблем, что в контексте других видов государственного заказа если и встречается, то в гораздо меньших масштабах.

24. Одна из сложностей осуществления закупок по линии ГЧП заключается в оценке различных проблем и рисков, которые будут возникать в течение срока действия контракта, и в заблаговременной подготовке плана реагирования на них. Кроме того, трудно выбрать партнера, который был бы способен i) взять на себя долгосрочные обязательства в отношении финансирования, проектирования, строительства и эксплуатации объектов инфраструктуры; ii) обеспечить соответствие жестким показателям эффективности и положениям договора; iii) продемонстрировать способность к налаживанию реальных партнерских отношений с государственным сектором; и iv) достичь справедливого баланса между своими собственными интересами и интересами населения. Пожалуй, наиболее существенным отличием проведения закупок по линии ГЧП является важность привлечения подходящего партнера и формирование долгосрочного партнерства между государственными и частными субъектами, которое представляло бы собой не краткосрочную «делку», а соглашение, сочетающее в себе черты партнерств и традиционного государственного заказа.

25. Воздействие таких государственных закупок проявляется в самых разных областях. Так, в традиционных государственных закупках критерием служит сумма, подлежащая уплате после принятия всей работы или достижения определенных показателей эффективности. Что же касается ГЧП, то в большинстве случаев сумма, подлежащая уплате за выполнение работы или создание инфраструктуры, хотя, разумеется, и важна, является лишь одним из большого числа критериев; к таким критериям относятся: оптимальность конструкции с точки зрения новизны и задач совершенствования и адаптации услуги, подлежащей оказанию, общая способность ограничить расходы на техническое обслуживание, наличие надежного плана замены основных фондов, проявление ответственного отношения к государственному бюджету и ограниченное воздействие на него и т. д. В общем и целом, отбирать партнеров из частного сектора при осуществлении закупок по линии ГЧП следует на

<sup>9</sup> Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках, январь 2011 года, URL: <https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/ru/2011-model-law-on-public-procurement-r.pdf>.

основе именно таких прозрачных, объективных и основанных на уровне эффективности критериев наряду с соответствующими весовыми коэффициентами, а не только на основе обычно используемого в традиционных закупках принципа наименьшей цены, предложенной добросовестным участником.

26. Таким образом, ГЧП представляет для правительств некий уникальный комплекс трудностей, однако, несмотря на отличия, оно остается видом государственного заказа, основанным на публичном процессе, и направлено на удовлетворение общественной потребности на наиболее благоприятных условиях, предложенных по тендеру. В этом смысле грамотно продуманная программа закупок и система строгих мер по борьбе с коррупцией принесли бы проектам ГЧП такую же пользу, какую они бы принесли любым традиционным проектам закупок.

### Три этапа закупок по линии ГЧП

27. Процесс закупок по линии ГЧП выглядит в целом так же, как традиционный процесс государственных закупок в том смысле, что он состоит из трех концептуальных этапов:

На **этапе 1** государственный орган выявляет государственную проблему, которую необходимо решить; определяет, какие шаги следует предпринять для решения этой проблемы и что в связи с этим необходимо приобрести, в частности сопоставляет имеющиеся ресурсы с требуемыми; проводит оценку и составляет прогноз потенциальных вариантов использования финансовых и физических активов для целей проекта; выявляет возможные источники и доступные на рынке решения; оценивает последствия, выгоды и риски, связанные реализацией проекта посредством ГЧП, сопоставляет возможности бюджета и обязательства, которые могут возникнуть в связи с прогнозируемым распределением рисков и прав в рамках проектного подхода; и наконец, устанавливает условия проведения предлагаемого тендера. Основные цели мероприятий, проводимых на этапе 1, заключаются в грамотном подборе проекта и информировании государственного и частного секторов относительно имеющихся у другой стороны проблем и предпочтений.

На **этапе 2** объявляется о приеме заявок на заключение контракта, т. е. о проведении конкурса, оцениваются предложения и объявляется победитель. Проекты ГЧП могут быть масштабными и включать в себя сложные, взаимосвязанные оперативные элементы, а в некоторых случаях и настолько же сложные механизмы финансирования, в связи с чем финансовые и временные затраты как на подготовку тендерной заявки, соответствующей требованиям, так и на оценку предложений могут быть весьма существенными. Поэтому процесс закупок по линии ГЧП часто подразделяется на два этапа: предварительный этап и собственно торги. В рамках предварительного этапа происходит отбор участников, отвечающих установленным критериям, среди которых затем и проводится конкурс. Участники, прошедшие предварительный отбор, далее принимают участие в конкурсе на заключение контракта уже на основе своих заявок. В конечном итоге государственный орган по результатам оценки присуждает контракт тому претенденту, чья заявка оказалась лучшей с точки зрения путей реализации проекта, цены и необходимых услуг и может обеспечить достижение заявленных выгод для населения и реализацию ЦУР.

На **этапе 3** после определения победителя торгов происходит доработка контракта и его заключение, и стороны приступают к долгосрочной работе по его реализации. Этап 3, который иногда называют этапом проектирования, строительства, эксплуатации и технического обслуживания, включает в себя такие важнейшие мероприятия, как контроль за исполнением контракта, представление отчетов о реализации и контроль за ней, внесение изменений и урегулирование споров, а также непрерывное управление отношениями с клиентами и партнерами. Кроме того, именно на этом этапе государство может в рамках заключительной оценки проекта проконтролировать и установить расхождения между его ожидаемыми и заявленными выгодами для населения и реализации определенных ЦУР (и изменить

соответствующим образом какие-либо используемые стандартные инструменты, методики или планы по распределению рисков).

### **Риски на каждом из трех этапов**

28. Под коррупцией при закупках по линии ГЧП часто понимается предоставление несправедливого преимущества в конкурсе (этап 2 процесса), а именно оказание воздействия на результаты торгов таким образом, что один участник незаслуженно побеждает или получает преимущество по отношению к остальным претендентам.

29. Хотя такое явление, несомненно, происходит на самом деле, все же целостный подход к изучению коррупции в сфере закупок по линии ГЧП требует учета всех трех этапов закупок и существующих между ними связей. Это объясняется не только тем, что коррупция может проявляться на любом этапе этого процесса, но и тем, что коррупция, как правило, поражает либо слабые, либо нерегламентированные элементы системы, т. е. в тех случаях, когда легко остаться безнаказанным, или в тех, когда внимание и контроль недостаточны.

30. Так, коррупция вполне может принимать форму вымогательства, взяток и иных видов тайного сговора с государственными должностными лицами, направленных на обеспечение победы в конкурсе одного из участников на самом первом этапе процесса закупки, но может также проявляться и на более поздних этапах долгосрочной работы по реализации контракта и выражаться в попытках частного партнера пересмотреть условия договора или внести изменения в требования к эффективности, превратно толковать нормативные процедуры и требования к отчетности или завышать суммы в счетах-фактурах<sup>10</sup>.

31. Хотя каждый из трех этапов таит в себе те или иные опасности, тем не менее во многих государствах по-прежнему отсутствуют элементарные институты, опыт и передовая практика в области проведения честных торгов, что особенно ярко проявляется в контексте проектов ГЧП в силу их сложности и многоаспектности. Это вызывает повышенный риск коррупции в ходе процесса закупок, часто приводит к неэффективным торгам и увеличивает вероятность провала проекта в долгосрочной перспективе.

32. Поэтому государствам следует совершенствовать систему торгов, уделяя внимание всем трем этапам, хотя критическое значение для успешных инициатив в области ГЧП имеет все же второй этап. К тому же, для того чтобы проекты ГЧП приносили пользу населению, как это предусмотрено ЦУР ООН, и соответствовали положениям Аддис-Абебской программы действий третьей Международной конференции по финансированию развития, государства (и их частные партнеры) должны внимательно подходить к разработке и реализации проектов ГЧП, чтобы не повторить ошибок и реализовать стремления, выраженные в ЦУР ООН.

### **Коррупционные риски в сфере закупок в рамках ГЧП**

33. Коррупция в рамках проектов ГЧП не является данностью. Многие из них запускаются и реализуются в соответствии с принципами добросовестной практики и прозрачности и дают весьма положительные результаты. На самом деле в некоторых отношениях проекты ГЧП могут оказаться более надежно защищены от коррупции, чем традиционные государственные закупки, поскольку грамотно организованное ГЧП предполагает более тщательный контроль и более подробный анализ и надзор на этапе до объявления тендера и/или победителя, чем многие обычные или менее крупные государственные контракты. Надежности ГЧП также могут способствовать хорошо продуманные соглашения, заключаемые по итогам длительных и детальных переговоров, а также адаптированные под специфику проекта системы распределения рисков и стимулирования, позволяющие, например, гарантировать, что

<sup>10</sup> См. *Curbing Corruption in Public Procurement: A Practical Guide*, Transparency International, 24 July 2014.

предусмотренный проектом объект будет построен в соответствии с высокими стандартами и пройдет испытание временем. Такой уровень контроля, хотя и приводит к выявлению большого числа рисков, способен уменьшить вероятность определенных видов коррупции, в частности заключения ненужных или завышенных по стоимости договоров субподряда, недобросовестности подрядчиков и/или подкупа, влияющего на результаты и требования к эффективности проекта.

34. Несмотря на эти потенциальные преимущества, проекты ГЧП могут также быть в большей степени подвержены риску коррупции<sup>11</sup>, особенно в том случае, если:

a) государство не располагает надежными и независимыми учреждениями и не осуществляет должного надзора за реализацией инициативы в области ГЧП;

b) концепция ГЧП проверяется в условиях рынка, и во время торгов государственный орган взаимодействует с участниками рынка или потенциальными заявителями и, в частности, подпадает под их неправомерное влияние;

c) ненадлежащим образом организованный конкурентный диалог или согласование условий контракта в рамках тендера оставляют существенное пространство для неуместных обсуждений или договоренностей;

d) государства не принимают надлежащих мер по предотвращению конфликта интересов в тех случаях, когда речь идет о сложных проектах или проектах сугубо технического характера или затрагивающих рыночные ниши, особенно в тех случаях, когда работники переходят из одной организации в другую в условиях ограниченности государственных и частных субъектов в соответствующей области;

e) проекты ГЧП связаны со значительными финансовыми ресурсами или с достаточно редкой возможностью получения государственного заказа, поэтому участники готовы на многое, если не на все, чтобы одержать победу в торгах;

f) государство не имеет необходимых технических средств для проведения тендера по проекту ГЧП и, привлекая для сопровождения сделки, безусловно, необходимых в такой ситуации опытных специалистов в финансовой, технической и правовой областях, передает в их руки рычаги контроля или позволяет им влиять на исход торгов;

g) подготовка проектов и предконкурсная разработка системы оценки результатов деятельности осуществляются некачественно, в частности используются ненадежные данные за базисный год, в результате чего фактические итоги и результаты проекта выглядят успешными, однако в действительности цели проекта не достигнуты;

h) государственные органы недостаточно знакомы с отраслью и допускают включение лишних коммерческих составляющих, завышение цены и/или не замечают скрытых механизмов получения прибыли;

i) на государственном уровне не выработано открытой и прозрачной процедуры разработки проектов, в результате чего некоторые заявители либо случайно, либо намеренно получают в ходе торгов конкурентные преимущества.

<sup>11</sup> Большинство организаций, Организация Объединенных Наций, Группа Всемирного банка и ОЭСР признают связь проектов ГЧП с коррупционными рисками, а также тот факт, что коррупция может принимать различные формы: от несправедливого определения победителей и присуждения контракта друзьям и родственникам государственных чиновников до элементарного нарушения принципов ГЧП и торгов. Эти крупные организации признают, что коррупция — это серьезное явление и борьба с ней имеет решающее значение для обеспечения эффективности их усилий и усилий государств, а также для достижения устойчивых позитивных изменений. (Так, за последние семь лет Группа Всемирного банка отказала в участии в торгах более чем 370 компаниям, государственным организациям и частным лицам.)

### **III. Нулевая терпимость к коррупции в сфере закупок по линии ГЧП**

#### **A. Соблюдение законов и принципов этики**

##### **Задача**

35. При осуществлении закупок по линии ГЧП задача государства заключается в обеспечении предсказуемости процесса и в проведении открытого и справедливого отбора среди государственных и частных субъектов на базе высоких этических стандартов и добросовестного поведения на всех этапах процесса реализации ГЧП.

##### **Рекомендации**

- i) Государствам необходимо определить рамки, контрольные показатели и ожидаемые результаты для участников ГЧП как из государственного, так и из частного секторов, а также создать систему правового и этического контроля, которая обеспечивала бы доверие к государственным и частным субъектам и способствовала их взаимному доверию, и установить такие условия, которые в конечном счете позволили бы укрепить лежащий в основе всего этого процесса социальный договор между государством и его гражданами.
- ii) В государствах должны иметься законы, подзаконные акты и кодексы, регулирующие ГЧП и направленные на борьбу с коррупцией (в том числе этический кодекс), в которых были бы либо инкорпорированы международные типовые модели и документы о противодействии коррупции, либо отражены их основные положения.
- iii) Высокопоставленные должностные лица и все участники закупок по линии ГЧП из государственного и частного секторов должны поддержать соблюдение и/или взять на себя обязательство соблюдать все внутреннее законодательство и применимые нормы международного права, подзаконные акты и кодексы, касающиеся борьбы с коррупцией, включая этический кодекс, в котором закреплены нормы поведения для государственных и частных субъектов, участвующих в процессе закупок.
- iv) В тендерной документации должны приводиться ссылки на соответствующие применимые законы, подзаконные акты и кодексы, а также содержаться письменные обязательства участвующего государственного органа и заявителей по их соблюдению.
- v) Нарушения закона, подзаконных актов и кодексов, касающихся борьбы с коррупцией, должны пресекаться, а соответствующие положения должны предусматривать необходимую систему наказаний или санкций за нарушения, включая штрафы, гражданскую или уголовную ответственность и отстранение или дисквалификацию физического или юридического лица.
- vi) Государства должны располагать независимым органом по борьбе с коррупцией, который бы осуществлял надзор за системами борьбы с коррупцией, направлял их развитие, управлял ими и обеспечивал их функционирование.
- vii) Государствам следует требовать от частных компаний, участвующих в торгах по проектам ГЧП, публикации в открытом доступе их этических кодексов и наличия у них собственных внутренних антикоррупционных процедур, которые можно было бы подвергать независимой ревизии и поддерживать на протяжении всего срока действия контракта.

## **В. Недопущение конфликта интересов**

### **Задача**

36. Для того чтобы на первом месте всегда были интересы населения, важно, чтобы государство обеспечивало защиту проектов ГЧП от тех, кто стремится за их счет получить необоснованную личную выгоду. Конфликт интересов — один из основных показателей наличия такой возможности, поэтому перед государством стоит задача принимать действенные меры для выявления конфликта интересов и его разрешения.

### **Рекомендации**

Конфликт интересов — это, по сути, сигнал тревоги, оповещающий об риске коррупции и общей угрозе нарушения процесса. Поскольку конфликт интересов может быть выявлен, он представляет собой важный инструмент борьбы с коррупцией, позволяющий обнаружить деятельность, которая часто носит преднамеренно тайный или скрытый характер.

- i) Предпринимая шаги по борьбе с коррупцией и созданию системы этики, государствам следует избегать конфликта интересов в рамках проектов ГЧП, когда прямые или косвенные экономические, финансовые или личные интересы физического или юридического лица оказываются несовместимы с принципами беспристрастности и независимости, представляются противоречащими им или который обусловлен обязательствами, возникающими в связи со служебным положением данного лица и проектом ГЧП.
- ii) Государствам следует использовать широкую трактовку коррупции.
- iii) Государствам следует обращать особое внимание на случаи конфликта интересов, возникающие по причине экономических интересов, политической или национальной принадлежности, семейных уз или эмоциональной привязанности, а также каких-либо других соответствующих связей или общих интересов.
- iv) Государствам следует принимать превентивные или корректирующие меры даже в том случае, если есть лишь подозрения на конфликт интересов.
- v) Раннее выявление, оперативное раскрытие информации и принятие надлежащих мер реагирования — залог эффективности системы урегулирования конфликта интересов.
- vi) Особенно высок риск конфликта интересов в ходе контактов государства с участниками торгов, во время оценки заявок и внесения в них коррективов.

## **С. Разглашение информации**

### **Задача**

37. Перед государствами стоит задача обеспечивать доступ к тем необходимым сведениям и данным, которыми государственные служащие руководствуются при принятии решений и выполнении своих официальных обязанностей.

### **Рекомендации**

Отсутствие сбалансированного обмена информацией приводит к появлению возможностей для коррупции. Поскольку коррупция, как правило, носит тайный характер, доступ заинтересованных сторон к информации, связанной с закупками, имеет исключительно важное значение для обеспечения подотчетности участников из государственного и частного секторов.

- i) Информирование общественности — непреложный элемент обеспечения прозрачности ГЧП и добросовестности участвующих сторон. Государствам следует на самом начальном этапе реализации программы или проекта ГЧП ввести в практику надежные процедуры раскрытия информации, а затем обеспечить информирование широкой общественности, применение таких инструментов, как электронное раскрытие информации, принятие законов и подзаконных актов о доступе к публичной информации, соответствующие системы и другие способы раскрытия информации, разработанные для конкретного проекта.
- ii) Государствам следует разработать программы профессиональной подготовки и информационные кампании, имеющие целью обеспечить применимость и соблюдение требований о публичном раскрытии информации.
- iii) В развитие любых норм об информировании общественности государство должно разработать систему раскрытия информации о проектах ГЧП, которая охватывала бы все этапы проекта и при помощи которой, желательно в электронном режиме на базе Интернета, можно было бы получить на основании единообразной процедуры неограниченный, полный и бесплатный непосредственный доступ к представленной в легкодоступном формате и регулярно обновляемой соответствующей документации по ГЧП, к технико-экономическому обоснованию проекта, его резюме, отчетам и проекту контракта.
- iv) Хотя жесткие правила и эффективная система раскрытия информации требуют первоочередного внимания, претенденты на участие в проектах ГЧП часто предлагают новаторские решения, основанные в том числе на запатентованных технологиях или информации, составляющей коммерческую тайну, в связи с чем государствам необходимо предусмотреть механизмы защиты конфиденциальных материалов от несанкционированного разглашения и использования государственными и частными субъектами.
- v) Рассматриваемые правила и основанная на них система должны включать в себя процедуры, касающиеся, например, сроков раскрытия информации и предусматривающие порядок действий в том случае, если какая-либо из сторон совершила нарушение, не раскрыв информацию вовсе или намеренно представив не все материалы, подлежащие разглашению.
- vi) Широкая общественность должна быть хорошо осведомлена о правилах и принципах работы системы раскрытия информации, а участники из государственного и частного сектора и заинтересованные стороны — о предпосылках и обосновании реализации проекта ГЧП и процессе, который будет лежать в его основе.
- vii) Правила и система раскрытия информации должны разрабатываться с учетом того, что многие проекты ГЧП многокомпонентны и что процесс торгов может занимать гораздо больше времени, чем в случае традиционных закупок; в этой связи информация о проекте и требования к заявкам должны доводиться до сведения общественности на самых ранних этапах конкурсного процесса, с тем чтобы обеспечить здоровую конкуренцию.
- viii) Правила и система раскрытия информации должны функционировать на всем протяжении торгов и присуждения контракта и предусматривать регулярное раскрытие информации о ходе осуществления проекта, а также о любых принципиальных изменениях в условиях его реализации (требующих проведения нового добросовестного конкурса).

## D. Группы, комитеты, советы и надзорные органы по ГЧП

### Задача

38. Залогом успешного ГЧП является наличие четкого и прозрачного порядка отчетности и ответственности в рамках государственных органов, а также назначение или наличие координационного и директивного органа высокого уровня по ГЧП.

### Рекомендации

Обеспечить распределение обязанностей и разделение полномочий в рамках процесса закупок по линии ГЧП в качестве одновременно i) фактора сдерживания коррупции, поскольку ни один субъект в одиночку не будет иметь возможности контролировать результаты этого процесса, и ii) функции надзора, поскольку участвующие субъекты могут отслеживать деятельность друг друга.

- i) Государствам следует разграничить некоторые виды деятельности в рамках закупок по линии ГЧП, а именно подготовку, оценку, присуждение контракта, принятие решений и ревизионные функции, и распределить конкретные виды деятельности между различными структурами (группами, комитетами, советами и надзорными органами по ГЧП) таким образом, чтобы они были независимы друг от друга, выполняли функцию надзора и/или независимого утверждения и служили системой сдержек и противовесов при принятии решений о ГЧП и на всех остальных этапах процесса.
- ii) Государствам следует включить в систему государственных органов разных уровней группы, комитеты, советы и надзорные органы по ГЧП и сделать это таким образом, чтобы должностные полномочия, компетенция, роль каждого из них в принятии решений и/или в урегулировании споров были четко закреплены и чтобы участники процесса могли легко ориентироваться в процедуре утверждения проектов.
- iii) Государствам следует указывать в публикуемой тендерной документации соответствующие группы, комитеты, советы и надзорные органы по ГЧП, которые будут задействованы в соответствующем проекте, с описанием функций, роли и обязанностей каждого из этих органов в контексте ГЧП, а также полномочий по принятию решений.

## E. Консультанты и эксперты

### Задача

39. Поскольку консультанты и эксперты могут оказывать влияние на процессы принятия решений в государственных органах, в том числе на такие принципиальные решения, как, например, создавать или не создавать ГЧП и на каких основаниях присуждать контракт, государствам важно четко обозначить и тщательно контролировать основания для привлечения консультантов и экспертов и круг порученных им задач.

### Рекомендации

- i) Государствам следует утвердить руководящие принципы, которые позволяли бы контролировать, когда, на каких условиях и при каких обстоятельствах к проекту ГЧП могут привлекаться консультанты и эксперты и могут ли они привлекаться в принципе; в частности, при найме таких консультантов и экспертов объявления о вакансиях, требования к кандидатам и системы оценки должны быть общедоступны, ясны и единообразны.

- ii) Консультанты и эксперты должны отличаться высоким уровнем добросовестности и независимости и обладать квалификацией, необходимой для ведения каждого вверенного им этапа проекта или тендера, начиная с оценки потребностей публичного партнера и заканчивая присуждением итогового контракта и контролем за оказанием услуг.
- iii) Консультанты и эксперты, привлекаемые государственными органами к проектам, должны быть независимыми и беспристрастными, у них не должно быть конфликта интересов, и они также должны быть способны работать в одной команде с государственными служащими и быть готовыми к тому, что в рамках проекта ГЧП могут потребоваться очень специфические и весьма разнообразные навыки.
- iv) Государствам следует рассмотреть возможность использования системы отбора, основанной на цене и/или качестве, для оценки консультантов и экспертов и соотнесения расходов на их привлечение к проекту с имеющимся бюджетом и масштабом, сложностью и стоимостью проекта, а также предусмотреть рычаги управления расходами, которые позволяли бы расширять круг оказываемых такими специалистами услуг, сужать его или вовсе отказываться от них.
- v) Правительствам следует изучить прошлый опыт сотрудничества с консультантами и экспертами, уделив внимание как положительному, так и негативному опыту, в том числе результатам работы специалистов и эффективности проекта как на этапе реализации проекта, так и на этапах эксплуатации и технического обслуживания.

## **Г. Сообщение о нарушениях**

### **Задача**

40. Перед государствами стоит задача создания системы сообщения о нарушениях, способной играть роль системы сдержек и противовесов в отношении ненадлежащего поведения, выявление и отслеживание которого часто представляет собой трудную задачу, поскольку замешанные в нем субъекты действуют тайно.

### **Рекомендации**

- i) Лицом, сигнализирующим о нарушениях, может быть любое беспристрастное лицо, например занятое в частном секторе, являющееся объективным свидетелем конфликта интересов, коррупционных или иных мошеннических действий, наносящих ущерб общественным интересам, и посчитавшее нужным о них сообщить, воспользовавшись в этих целях рекомендованной к внедрению системой сообщения о нарушениях.
- ii) Государствам следует внедрить систему правил, норм и процедур сообщения о нарушениях, которая бы была легкодоступна для лиц, желающих сигнализировать о нарушениях, обеспечивала надлежащую защиту таких лиц, чьи заявления должным образом подтверждены, а также предусматривала и поощряла упреждающее выявление случаев конфликта интересов, коррупционных и иных мошеннических действий.
- iii) Государствам следует принять правила и процедуры сообщения о нарушениях, предусматривающие идентификацию лица, сигнализирующего о нарушениях, при обеспечении конфиденциальности предоставленной им информации и сохранении в тайне его личности.
- iv) Государствам следует обеспечить сигнализирующим о нарушениях лицам, чьи заявления были сделаны добросовестно и должным образом подтверждены, защиту от преследования в личном и рабочем контексте и от уголовной и гражданской ответственности.

- v) Государство не должно защищать лицо, сигнализирующее о нарушениях, в том случае, если его заявление не отвечает требованиям добросовестности, — напротив, оно может в таких случаях привлечь его к ответственности и применить к нему конкретные меры наказания.

## IV. Принципы проведения торгов

### A. Незапрошенные предложения

#### Задача

41. Перед государствами стоит задача предоставлять государственные услуги, прибегая к новаторским решениям; однако делать это необходимо на основе принципов эффективности расходов и ответственности, в связи с чем следует проявлять бдительность при получении незапрошенных предложений, целью которых может быть предотвращение проведения открытых и конкурентных торгов.

#### Рекомендации

Незапрошенные предложения, как следует из самого названия, рождаются за рамками процесса государственного планирования. При неверном подходе они могут привести к потере времени и отвлечению внимания и ресурсов от стратегических планов государства и приоритетных проектов, которые в ином случае могли бы быть реализованы.

- i) При получении незапрошенных предложений государственным органам следует проявлять осторожность, а в том случае, если они одобряют их рассмотрение, приводить в действие механизмы тщательного контроля за приемом предложения, его изучением и утверждением.
- ii) Государствам следует планировать свои потребности в объектах инфраструктуры и услугах, реализуя в приоритетном порядке запланированные проекты, являющиеся государственным заказом. Реализация незапрошенных предложений должна быть исключением, допустимым только в том случае, если требуется задействовать дополнительные технические и финансовые возможности и/или обеспечить использование инновационных инструментов при оказании государственных услуг.
- iii) Большинство незапрошенных предложений могут либо частично, либо полностью претендовать на госзаказ на конкурентной основе, поэтому государствам следует стремиться организовывать торги таким образом, чтобы они были открыты для всех желающих, предполагали получение конкурирующих предложений и, в частности, предусматривали достаточное время для разработки своих предложений другими потенциальными участниками торгов.
- iv) В тех исключительных случаях, когда незапрошенное предложение не может вызвать интереса и конкуренции на рынке и поэтому подлежит согласованию напрямую с предлагающей стороной, государствам следует применять четкие процедуры ведения переговоров, в том числе определить оптимальность затрат, соответствует ли проект контрольным показателям для государственных проектов или превышает их и соответствует ли его стоимость рыночным ценам и разумным бюджетным ограничениям. Государствам также следует рассмотреть вопрос о том, следует ли устроить конкурс на реализацию отдельных элементов проекта, таких как строительство или финансирование.
- v) Уважение коммерческой тайны и прав интеллектуальной собственности вызывает у предприятий частного сектора большую готовность представлять незапрошенные предложения с инновационными составляющими, но

государствам не следует допускать удовлетворения просьб авторов незапрошенных предложений о соблюдении конфиденциальности на основании заявленного наличия в предложениях коммерческой тайны или информации, составляющей интеллектуальную собственность, без достаточных тому доказательств.

- vi) Для предотвращения фактической или предполагаемой коррупции государствам следует обеспечивать высокий уровень раскрытия информации. К информации, подлежащей раскрытию, должна относиться вся информация и все данные по проекту, включая сведения о том, является ли он результатом незапрощенного предложения.
- vii) Государственным органам следует размещать на открытом и легкодоступном ресурсе информацию о факте получения незапрощенного предложения и его передаче на рассмотрение.
- viii) Государствам следует обеспечить согласованность между политикой и процедурами, касающимися ГЧП и незапрошенных предложений, в целях расширения поддержки заинтересованных сторон, повышения интереса участников рынка к таким проектам и обеспечения последовательности в процессе принятия государственных решений. Для этого, в частности, следует применять процедуры многоступенчатого обзора и утверждения на ключевых этапах рассмотрения незапрощенного предложения.

## **В. Уведомление о проведении торгов и тендерная документация**

### **Задача**

42. Закупочная деятельность наиболее эффективна тогда, когда между участниками торгов разворачивается настоящая конкуренция. Поэтому перед государством стоит задача организации процесса закупок по линии ГЧП таким образом, чтобы иметь возможность на справедливой и прозрачной основе общаться со всеми потенциальными участниками торгов, обеспечивая тем самым необходимое участие и конкурентную борьбу за госзаказ по линии ГЧП.

### **Рекомендации**

Нечеткость формулировок в уведомлении о проведении торгов и тендерной документации, слишком короткий срок для направления заявок, включение в требования критериев, которым может соответствовать только один конкретный участник, намеренная непоследовательность или отказ от распространения для широкой общественности информации о тендере — так могут выглядеть попытки провести торги на участие в ГЧП недобросовестным путем.

- i) Государствам следует применять базовые критерии прозрачности, закрепленные в Типовом законе ЮНСИТРАЛ 2011 года о публичных закупках, соответствующем положениям Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции.
- ii) На подготовительном этапе государствам следует предоставлять потенциальным заявителям, в рамках информационных мероприятий и других предшествующих торгам объявлений, общую информацию о возможности участия в торгах.
- iii) Государствам следует разрабатывать уведомления о проведении торгов и тендерную документацию таким образом, чтобы они привлекали кандидатов, отвечающих установленным требованиям, и обеспечивали максимально возможную степень информирования общественности о цели, характере, предмете и стоимости проекта ГЧП.

- iv) Разрабатываемые государством уведомления о проведении торгов и тендерная документация должны быть простыми, содержать достоверную информацию, включать в себя все основные сведения о тендере и позволять любому потенциальному заявителю, отвечающему установленным требованиям, понять функциональные характеристики проекта, а также получить всю необходимую информацию об отборочном процессе, условиях участия в нем и критериях отбора.
- v) Государствам следует гарантировать всем кандидатам одновременный доступ к одной и той же информации и документации, необходимым для подготовки заявок и участия в торгах.
- vi) Государствам следует избегать включения в документацию требований к техническому, профессиональному и финансовому потенциалу, несоразмерных или чрезмерных по сравнению с потребностями проекта и соображениями целесообразности, равно как и критериев, разработанных специально под отдельно взятых кандидатов.
- vii) Государствам следует предусматривать в уведомлении о проведении торгов и тендерной документации возможность дисквалификации участника торгов в случае конфликта интересов или его ненадлежащего поведения.
- viii) Государствам следует запретить участникам торгов пытаться влиять на процесс присуждения контракта и закрепить в уведомлении о проведении торгов и тендерной документации рекомендацию избегать каких-либо прямых или косвенных контактов с органом власти, выступающим в качестве организатора торгов и/или заказчика, и его представителями, за исключением тех случаев, когда допустимость таких контактов предусмотрена тендером и регламентирована.

## C. Процедура предварительного квалификационного отбора

### Задача

43. Процедура закупок по линии ГЧП призвана привлечь кандидатов, отвечающих требованиям, добросовестных и способных представить конкурентоспособные заявки, не будучи при этом обременительной и не нанося ущерб своевременности и рентабельности закупок. Поэтому перед государством стоит задача разработать такую процедуру справедливого и беспристрастного предварительного квалификационного отбора, которая создавала бы условия для конкурентной борьбы участников, удовлетворяющих требованиям, и в то же время содействовала бы упорядочению и ускорению процессов, связанных с управлением закупочной деятельностью.

### Рекомендации

Предварительный квалификационный отбор может обладать коррупционным потенциалом, поскольку его можно использовать для исключения из конкурса участников, которые в противном случае были бы допущены к торгам.

- i) Цель предварительного квалификационного отбора заключается в информировании о проекте максимального числа потенциальных заявителей и предоставлении информации, необходимой для того, чтобы потенциальные заявители могли удостовериться в надежности и качестве подготовки проекта, узнать о критериях предварительного квалификационного отбора и в случае заинтересованности представить необходимую на этом этапе документацию, чтобы быть допущенными к торгам.
- ii) Государствам следует обеспечивать открытый и общедоступный характер предварительного квалификационного отбора, однако при некоторых обстоятельствах, например если закупки осуществляются в два этапа, если

проводится конкурентный диалог и/или если проекты имеют уникальные особенности или предусматривают функциональные требования, выполнение которых сопряжено со значительными сложностями или издержками, государство может ограничить число кандидатов в рамках предварительного квалификационного отбора, принимая во внимание расходы, связанные с подготовкой и проведением торгов, число имеющихся на рынке поставщиков и необходимость обеспечения конкурентной борьбы.

- iii) Государствам следует требовать от заявителей сохранения ими имевшегося у них во время предварительного квалификационного отбора статуса на протяжении всего закупочного процесса; кроме того, они могут проводить оперативную проверку победителя на этапе после проведения отбора.
- iv) Государствам следует отстранять от участия в торгах заявителей, предоставивших на этапе предварительного квалификационного отбора неточные или ложные сведения, и, в зависимости от мотивов и природы дезинформации, иметь возможность добиваться дополнительных взысканий или санкций, вплоть до отмены уже присужденного контракта.
- v) Государствам следует своевременно проверять достоверность соответствующей информации, представленной участником, победившим в торгах, на этапе предварительного квалификационного отбора.

## D. Закупки по линии ГЧП на основе диалога

### Задача

44. Перед государствами стоит задача извлекать максимальную пользу из закупок на основе диалога, которые помогают государствам определять, какие проектные спецификации соответствуют поставленной цели, и решать задачи, стоящие перед конкретным государственным органом, но при этом сводить к минимуму возможности ненадлежащего взаимодействия или предоставления несправедливых конкурентных преимуществ одному или нескольким участникам торгов.

### Рекомендации

При закупках на основе диалога, проходящих без строгого контроля, возможно прямое взаимодействие между государственным органом или органами с частными субъектами, участвующими в торгах, в результате чего они могут войти в сговор или реализовать коррупционную схему.

- i) Государствам следует прибегать к закупкам по линии ГЧП на основе диалога тогда, когда определены предварительные функциональные спецификации и ключевые параметры эффективности и когда государство не может найти техническое решение, по которому оно хотело бы провести торги, или объединить несколько возможных решений в одно.
- ii) Закупки на основе диалога могут проходить в два этапа: на первом этапе государство обсуждает с участниками предварительного квалификационного отбора технические спецификации, функциональные требования и характеристики требуемой услуги, а на втором — участникам, прошедшим предварительный квалификационный отбор, разрешается после технической оценки представить финансовое предложение. Победителем становится тот участник, который набрал наиболее высокий суммарный балл по итогам технической и финансовой оценок.
- iii) В связи с тем, что открытый диалог связан с повышенной опасностью коррупции и потенциальных злоупотреблений, государствам следует жестко ограничивать и контролировать возможные контакты между государственным органом и одним или несколькими отобранными претендентами, а также

следить за тем, чтобы диалог касался лишь технических требований (к которым в ряде случаев относятся и определенные финансовые требования) ГЧП и проводился только тогда, когда государство рассчитывает на помощь со стороны претендентов.

- iv) Государства не должны допускать обсуждения в рамках диалога вопросов о пересмотре функциональных спецификаций, параметров эффективности или стандартов и норм, которые четко прописаны в тендерной документации и/или заключают в себе суть проекта в том смысле, в каком ее понимает закупающий орган.
- v) Государствам следует учредить комитет по оценке тендерных заявок, который располагал бы необходимыми возможностями для оценки технических предложений и принятия оперативных и полностью запротоколированных решений на любом из этапов технического диалога.
- vi) Государствам следует обеспечивать конфиденциальность информации, предоставленной претендентами, в тех случаях, когда во время какого-либо диалога происходит предоставление сведений, составляющих интеллектуальную собственность или ноу-хау, включая финансовые и коммерческие инновации.

## **Е. Конфиденциальность информации и ее хранение**

### **Задача**

45. Для сферы закупок по линии ГЧП, характеризующейся высокой конкуренцией, информация имеет важнейшее значение. Имеется в виду информация, которую государство предоставляет частному сектору и которая лежит в основе конкуренции за контракты ГЧП, и информация, которой субъекты частного сектора могут поделиться с государством и которая лежит в основе их конкурентоспособности. В связи с этим перед государствами стоит задача обеспечивать конфиденциальность информации государственных и частных субъектов на протяжении всего процесса, когда ее раскрытие может сказаться на достижении целей ГЧП и конкурентности процесса закупок или ненадлежащим образом повлиять на решения, принимаемые государственными органами, или готовность заявителей участвовать в торгах.

### **Рекомендации**

Несанкционированная передача информации — распространенный способ предоставления предпочтительному участнику торгов конкурентных преимуществ. Он особенно характерен для закупок на основе диалога, в процессе которых часто может возникать потребность в разъяснениях и поправках, в связи с чем заявители готовят свои конкурентоспособные решения и ценностные предложения в режиме реального времени.

- i) Государствам следует обеспечивать и сохранять конфиденциальность, сохранность и надежное хранение информации и документов, передаваемых в процессе торгов.
- ii) Государствам следует закрепить в общедоступном документе цепочку обязанностей с указанием параметров и сроков хранения и/или раскрытия информации в соответствии с правилами раскрытия публичной информации.
- iii) Государствам следует в максимальной степени задействовать электронные системы осуществления закупок и управления документацией.

## **F. Комитет по оценке тендерных заявок**

### **Задача**

46. Перед государствами стоит задача создания прозрачной системы рассмотрения и оценки кандидатов и их заявок, которая предполагала бы унифицированный подход, рассмотрение только существа предложения и присуждение контракта той организации, чья заявка была признана лучшей.

### **Рекомендации**

Порой критерии оценки адаптируются под конкретного участника торгов или используются для того, чтобы сформировать предубеждение по отношению к какому-то из участников в ходе принятия решений или просто выставить сильную заявку не отвечающую требованиям. Кроме того, могут выдвигаться излишне обременительные или необоснованные критерии, цель которых — отклонить отдельные удовлетворяющие требованиям заявки.

- i) Государствам следует принять меры к тому, чтобы члены комитетов по оценке тендерных заявок назначались после должного анализа особенностей проекта, закупочного метода, характера и сроков проведения оценки, а также наличия навыков и потенциала, необходимых для проведения комитетом справедливой, независимой и профессиональной оценки.
- ii) Государствам следует обеспечить обязательность соблюдения каждым членом комитета по оценке тендерных заявок и комитетом в целом этического кодекса и требовать недопущения конфликта интересов.
- iii) Комитет по оценке тендерных заявок должен вести протокол всех обсуждений и принимаемых решений.
- iv) Комитет по оценке тендерных заявок должен иметь четкие правила принятия решений (например, простым большинством, на основании высшего балла и т. д.) и всегда руководствоваться объективными критериями и информацией, полученной из материалов заявок и ответов участников торгов в ходе закупок по линии ГЧП.

## **G. Механизмы обеспечения добросовестной практики и объективности**

### **Задача**

47. Государствам необходимо признать, что проекты, связанные с активами, обладающими особо высокой ценностью, сложностью или политическим значением, могут нуждаться в дополнительных механизмах обеспечения защиты от коррупционных действий.

### **Рекомендации**

#### **Сотрудник по вопросам добросовестной практики**

Расследования по фактам нарушения этики и принципа объективности выполняют функцию сдержек и противовесов в отношении деятельности по закупкам и полномочий, которые в значительной степени сосредоточены в государственном органе. Они также служат средством сдерживания коррупции ввиду угрозы проверки и разоблачения.

- i) Если государство не располагает системой, судом или органом, отвечающими за контроль и/или проверку процесса закупок на предмет соблюдения принципов добросовестной практики и объективности, то ему следует рассмотреть возможность использования инструмента соответствующих проверок, в том числе института специальных сотрудников по этим вопросам, чтобы обеспечить соблюдение принципов добросовестной практики и объективности и контроль за ним.
- ii) Проверки на предмет соблюдения принципа добросовестной практики должны позволять удостовериться в том, что закупочный процесс осуществляется в соответствии с применимыми законами и подзаконными актами, тендерной документацией и процедурами, а также другими требованиями, включая кодексы этики и правила раскрытия информации и соблюдения конфиденциальности.
- iii) В рамках проверки на предмет соблюдения принципа объективности должна рассматриваться сущность процедуры, в том числе работа комитета по оценке тендерных заявок и других субъектов, проводящих торги, чтобы удостовериться в справедливости и нейтральности оценки, проведенной в ходе торгов.
- iv) Проверки на предмет соблюдения принципов добросовестной практики и объективности должны проводиться лицами, обладающими соответствующей подтвержденной квалификацией и навыками, а также лицами и организациями, сохраняющими независимость по отношению ко всем сторонам, задействованным в проекте ГЧП.
- v) Результатом проверки на предмет соблюдения принципа добросовестности должно быть официальное заключение, а не мнение, и комплексный доклад органу (органам), ответственному (ответственным) за процесс одобрения выбора победителя торгов в рамках ГЧП, в котором должны содержаться результаты проверки соответствия всех имевших место существенных действий и контактов процедурным требованиям.
- vi) В рамках проверки на предмет объективности должен рассматриваться весь процесс закупок, а итогом такой проверки должен быть доклад, содержащий данные, подтверждающие соблюдение или несоблюдение применимых правил и закупочных процедур, и любые оговорки по поводу процесса закупок, высказанные во время проверки.
- vii) Государствам следует включать доклад инспектора по вопросам объективности в перечень документов, рассматриваемых органом, который отвечает за утверждение результатов отбора победителя, и/или органом, занимающимся урегулированием претензий в связи с нарушением закупочного процесса.