



---

## **Европейская экономическая комиссия**

Комитет по инновационной деятельности,  
конкурентоспособности  
и государственно-частным партнерствам

### **Рабочая группа по государственно-частному партнерству**

#### **Первая сессия**

Женева, 21–22 ноября 2017 года

Пункт 5 предварительной повестки дня

**Обзор работы в области ГЧП после восьмой  
и последней сессии Группы специалистов по ГЧП,  
состоявшейся 20–21 октября 2016 года**

## **Принятый ЕЭК ООН Стандарт подхода нулевой терпимости к коррупции в рамках закупок по линии ГЧП**

**Осуществление Повестки дня Организации Объединенных  
Наций на основе эффективных государственно-частных  
партнерств на благо людей**

### **Записка секретариата**

#### *Справочная информация*

Настоящий документ был подготовлен проектной группой ЕЭК ООН под руководством Марка Фриле (Франция).

Настоящий документ был доработан проектной группой после проведения публичных консультаций в соответствии с требованиями открытого и прозрачного процесса разработки стандартов и был одобрен Бюро Группы специалистов по государственно-частному партнерству, которое рекомендовало одобрить его Рабочей группе.



## 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. Коррупционные риски в сфере закупок по линии ГЧП .....	7
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 .....	13
D. Группы, комитеты, советы и надзорные органы по ГЧП .....	14
E. Консультанты и эксперты .....	14
F. Информирование о нарушениях .....	15
IV. Принципы проведения торгов .....	16
A. Инициативные предложения .....	16
B. Оферта и тендерная документация .....	17
C. Процедура предварительного 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 добросовестности и объективности .....	21

## 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>1</sup>. Это – колоссальная сумма, мобилизация которой должна осуществляться за счет разных источников, включая частный капитал. Кроме того, правительства, которые намерены расширить до таких масштабов инвестиционную деятельность и развитие инфраструктуры, должны будут твердо заявить о своей решимости отстаивать принципы прозрачности и добросовестности, и в частности принять программы по борьбе с коррупцией, в целях привлечения необходимых инвестиций, осуществления эффективного и действенного партнерства с частным сектором и активизации деятельности для достижения ЦУР.
2. Потенциал государственно-частного партнерства (ГЧП) с точки зрения преодоления разрыва в развитии огромен, но коррупция, борьба с которой закреплена на уровне ЦУР, препятствует эффективному участию государств в этих процессах.
3. Как развитым, так и развивающимся странам во всем мире знакома практика использования государственными служащими своего положения для личной выгоды, в результате чего нарушается неприкосновенность общественных процессов, системы базовых государственных услуг становятся пронизаны коррупцией, в торгах побеждают друзья и родственники чиновников и т.п.
4. Ущерб выражается не только в деньгах. Коррупция замедляет процессы предоставления государственных услуг, препятствует экономическому развитию и росту<sup>2</sup>, сводит на нет энергию, ресурсы и затраченное время 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 исходя не только из прямых потерь, но и из того, как она препятствует предпринимаемым действиям; иными словами, им следует измерять потенциальную выгоду от успешной борьбы с коррупцией и реализации подхода нулевой терпимости к этому явлению. Сколько финансовых ресурсов можно было бы сэкономить? Сколько людей оказываются лишенными доступа к услугам? 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.

<sup>1</sup> Данные МакКинси, Аналитический доклад Глобального института МакКинси, 2016 год.

<sup>2</sup> Исследования МВФ и Всемирного банка.

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

a) 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% от общей стоимости государственных закупок.

b) Всемирный банк оценивает годовой глобальный рынок взяток примерно в 1 трлн долл. США<sup>3</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 часто в большой степени реализуются на базе ГЧП) уже принесла бы большие выгоды:

- По оценкам организации «Международная транспарентность», коррупционная составляющая строительных проектов может достигать до 50% 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% вложений<sup>4</sup>.

8. Согласно прогнозам инициативы «Обеспечение транспарентности в секторе строительства», если не будет принято никаких мер, которые позволили бы переломить сегодняшний тренд, то к 2030 году потери на коррупции и неэффективном управлении будут составлять почти 6 трлн долл. США в год<sup>5</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>6</sup>.

10. 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. Коррупция представляет угрозу не только для государственного бюджета, но и для услуг и проектов, призванных приносить пользу населению.

### **Интересы людей – превыше всего**

12. ЕЭК ООН разрабатывает принципы четкого разграничения, с одной стороны, инициатив, осуществляемых на базе ГЧП, в рамках которых правительствам рекомендуется в первую очередь думать об интересах потребителей, и, с

<sup>3</sup> Краткое руководство Всемирного банка по борьбе с коррупцией, май 2016 года.

<sup>4</sup> [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/global\\_corruption\\_report\\_2005\\_corruption\\_in\\_construction\\_and\\_post\\_conflict](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/global_corruption_report_2005_corruption_in_construction_and_post_conflict).

<sup>5</sup> <https://www.weforum.org/agenda/2016/02/why-is-the-construction-industry-so-corrupt-and-what-can-we-do-about-it>, OECD Web Forum, Petter Matthews, Executive Director, CoST International Secretariat.

<sup>6</sup> Заявление президента Группы Всемирного банка Джима Ён Кима на Глобальном антикоррупционном саммите, состоявшемся в 2016 году в Лондоне (Великобритания).

другой стороны, проектов «ГЧП на благо людей», направленных непосредственно на:

- a) расширение доступа к основным услугам и снижение уровня социального неравенства и социальной несправедливости;
- b) повышение экологической устойчивости и заботы об окружающей среде;
- c) повышение экономической эффективности;
- d) поощрение тиражирования реализованных и разработка новых проектов;
- e) обеспечение участия всех заинтересованных сторон.

13. Такие проекты, как «ГЧП на благо людей» направлены не только на повышение эффективности в деле оказания основных общественных услуг, но и на изменение в целом жизни потребителей к лучшему. Таким образом, «ГЧП на благо людей», как и сами ЦУР, предполагают 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 обслуживания 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 свойством, позволяющим свести на нет все усилия по реализации ЦУР, поэтому Организация стремится разработать на основе существующих антикоррупционных и антивзяточнических ресурсов материалы, которые: a) были бы универсальны, b) содержали бы в себе антикоррупционные принципы и рекомендации, ориентированные именно на проекты ГЧП, c) могли бы быть интегрированы странами и правительствами в их системы по борьбе с коррупцией и d) способствовали бы общей активизации усилий правительств по борьбе с коррупцией.

15. Это позволит обеспечить всем сторонам, участвующим в проектах ГЧП, комплексную и значительно более высокую защиту, высвободить потенциал реализации портфелей проектов в разных странах и учитывать в приоритетном порядке интересы населения, что позволит экономить средства и спасти жизнь 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:

a) ЦУР 16 предполагает содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии 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.

b) ЦУР 17 предусматривает укрепление средств осуществления и активизации работы в рамках Глобального партнерства в интересах устойчивого развития, а задача 17.17 – 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>7</sup>.

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

### **1. Цели**

18. Разработка стандарта преследует следующие глобальные цели:

а) 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 на благо людей» в соответствии с ЦУР;

б) оказывать помощь правительствам, желающим усовершенствовать систему ГЧП посредством мобилизации собственного потенциала и снижения рисков при одновременном расширении нормативной базы по реагированию на коррупцию в области ГЧП;

в) информировать и просвещать все стороны, включая гражданское общество, по вопросу о том, каким образом можно создать и реализовать высококачественный проект ГЧП без угрозы нарушений с точки зрения этики и качества, происходящих по причине нечистоплотности или коррупции.

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

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

а) выявление соответствующей многопрофильной группой экспертов по ГЧП, представляющих государственный и частный сектора, из различных организаций и стран, этапов реализации проектов закупок по линии ГЧП, связанных с наибольшими рисками; и

б) организация процесса совместной разработки стандарта, который бы носил универсальный характер, был написан простым языком, понятен, прост в применении и не требовал проведения длительного процесса подбора соответствующего инструмента для его эффективного применения.

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

20. Правительствам, желающим применять этот стандарт, следует утвердить его и в том случае, если соответствующих внутренних механизмов еще нет, реформировать свою административно-правовую систему в соответствии с содержащимися в нем рекомендациями. Это может означать признание этих рекомендаций в качестве требований, обязательных к выполнению, которые могли 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.

<sup>7</sup> Аддис-Абебская программа действий, финансирование развития, раздел II. В. 48; Цели ООН в области устойчивого развития, задача 17.17.

## II. Коррупционные риски в сфере закупок по линии ГЧП

### Предварительные замечания и государственный заказ

22. ГЧП представляет собой государственный заказ. Таким образом, 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 всем его протяжении. 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 процедурах закупок; в) содействует конкуренции в отношении поставки объектов закупок; г) обеспечивает справедливое, равное и беспристрастное отношение ко всем поставщикам и подрядчикам; д) содействует объективности и беспристрастности процесса закупок и доверию к нему; и е) обеспечивает открытость процедур, связанных с закупками<sup>8</sup>.

23. Представляя собой форму государственных закупок, ГЧП, тем не менее, имеет ряд характеристик, отличающих его от традиционного государственного заказа. Одно важное отличие заключается в том, что в случае ГЧП заключается один комбинированный договор на финансирование, проектирование и строительство (или восстановление) государственной инфраструктуры, а также на оказание партнером – частным предприятием элемента или комплекса соответствующих государственных услуг. Кроме того, проекты ГЧП должны разрабатываться с учетом меняющихся потребностей потребителей, поскольку такое сотрудничество носит более долгосрочный характер. ГЧП приводит к т.н. «ситуации партнерства», когда участники, представляющие государственный сектор и частное предприятие, должны осуществлять реальное сотрудничество в течение длительного периода времени и вносить коррективы в оказываемые услуги, финансовые условия и другие параметры договорных обязательств и деятельности в рамках данного проекта. Таким образом, стороны должны придерживаться принципов справедливости и равноправия в вопросах непредвиденных расходов, 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 и заблаговременном прогнозировании различных проблем и рисков, которые могут возникнуть на любом этапе действия контракта. 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) соблюсти жесткие эксплуатационные требования и положения договора, iii) проявить готовность создать реальное партнерство с государством, и iv) обеспечить справедливый баланс между своими собственными интересами и интересами населения. Пожалуй, наиболее существенным отличием проведения закупок посредством ГЧП является важность привлечения подходящего партнера и создания долгосрочного партнерства между государством и частным предприятием, которое представляло бы собой не краткосрочную сделку, а договор, одновременно отражающий партнерский характер ГЧП и содержащий в себе черты 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 выполнения под-

<sup>8</sup> Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках, январь 2011 года, доступен по адресу <http://www.uncitral.org/pdf/russian/texts/procurem/ml-procurement/2011-Model-Law-on-Public-Procurement-r.pdf>.

рядчиком определенных видов работ. Что же касается ГЧП, то в большинстве случаев сумма, подлежащая уплате за выполнение работы или строительство объекта, 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, являющейся предметом договора, общая способность ограничить расходы на техническое обслуживание, наличие надежного плана замены основных фондов, проявление ответственного отношения в части ограниченного воздействия на государственный бюджет и т.д. В общем и целом, отбирать партнеров из частного сектора при осуществлении закупок по линии ГЧП следует на основе именно таких, прозрачных и объективных, критериев эффективности, наряду с соответствующими средневзвешенными показателями, а не только на основе часто используемого во время тендеров принципа минимальной удовлетворительной заявки.

26. Таким образом, ГЧП представляет для правительств некий уникальный комплекс трудностей, хотя, несмотря на все его отличия от государственного заказа, оно также предполагает проведение публичных торгов и направлено на удовлетворение общественного спроса на конкретную услугу на наиболее благоприятных условиях. В этом смысле грамотно продуманная программа закупок и система строгих мер по борьбе с коррупцией принесли бы проектам ГЧП такую же пользу, какую они принесли бы любым традиционным закупочным проектам.

### Три этапа закупок по линии ГЧП

27. Закупочный процесс по линии ГЧП выглядит в целом так же, как обычный закупочный процесс в том смысле, что он состоит из трех основных этапов:

На **первом этапе** государственный орган определяет проблему, которую требуется решить в интересах населения; определяет, как это сделать и что для этого требуется, в частности сопоставляет имеющиеся ресурсы с требуемыми; затем он проводит оценку и составляет прогноз потенциальных вариантов реализации проекта с точки зрения финансовых и физических активов, после чего он проводит анализ рынка на предмет возможных источников и доступных решений, а также последствий, выгод и рисков, связанных с данным вариантом реализации проекта посредством ГЧП; затем государственный орган сопоставляет возможности бюджета и обязательства, которые могут возникнуть в связи с распределением рисков и прав в рамках проектного подхода, после чего, наконец, определяет окончательные условия тендера. Основные цели мероприятий, проводимых на первом этапе, заключаются в грамотном подборе проекта и информировании государственного и частного секторов относительно имеющихся проблем и предпочтений у другой стороны.

На **втором этапе** объявляют тендер, т.е. конкурс, оценивают предложения и объявляют победителя. Проекты ГЧП могут быть масштабными и включать в себя сложные, взаимосвязанные элементы, а в некоторых случаях и сложные механизмы финансирования, в связи с чем финансовые и временные затраты как на подготовку тендерной заявки, соответствующей требованиям, так и оценки поданных заявок могут быть весьма существенными. Поэтому процесс закупок посредством 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 за контракт уже на основе своих заявок. В конечном итоге государственный орган по результатам оценки присуждает контракт тому претенденту, чья заявка оказалась лучшей в смысле путей реализации проекта, цены и необходимых услуг и может обеспечить достижение заявленных выгод для населения и реализацию ЦУР.



На **третьем этапе** после выбора победителя торгов происходит доработка контракта и его заключение, и стороны приступают к его непосредственной реализации. Третий этап, 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 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 (второй этап), 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 претендентов на самом первом этапе процесса закупки, но может также проявляться и на более поздних этапах реализации контракта и выражаться в попытках партнера, представляющего частный сектор, 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>9</sup>.

31. Хотя каждый из трех этапов таит в себе те или иные опасности, тем не менее, во многих странах по-прежнему отсутствуют элементарные институты, опыт и надлежащая методика проведения торгов таким образом, чтобы им не угрожала опасность коррупции, 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 повышает вероятность провала проекта в долгосрочной перспективе.

32. Как следствие, государствам следует совершенствовать систему торгов, уделяя внимание всем трем этапам, но при этом им необходимо иметь в виду, что критическое значение для успешного ГЧП имеет все же второй этап. К тому же, для того чтобы проекты ГЧП приносили пользу населению, как это предусмотрено ЦУР, и соответствовали положениям Аддис-Абебской программы действий, принятой третьей Международной конференцией по финансированию развития, государства (и их партнеры из частного сектора) должны подходить к разработке и реализации проектов ГЧП с умом, чтобы не повторять ошибок и не отступать от ЦУР ООН.

<sup>9</sup> See, *Curbing Corruption in Public Procurement: A Practical Guide*, Transparency International, 24 July 2014.

## Коррупционные риски в сфере закупок в рамках ГЧП

33. Коррупция в случае проектов ГЧП – это не факт. Многие из них запускаются и реализуются в соответствии с принципами добросовестности 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 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 по проекту.

34. Несмотря на эти позитивные факторы, проекты ГЧП могут также быть более подвержены риску коррупции<sup>10</sup>, особенно в том случае, если:

а) государство не располагает необходимыми с точки зрения надежности и независимости учреждениями и не осуществляет должного надзора за реализацией проекта ГЧП;

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

в) плохо организованный конкурентный диалог или согласование условий контракта в рамках тендера оставляют существенное пространство для ненужных обсуждений или договоренностей;

г) 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 разные частные и государственные организации в соответствующей области пользуются услугами одних и тех же специалистов;

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

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

<sup>10</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 государства, 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.)

g) подготовка проектов и предконкурсная разработка системы оценки результатов находятся на низком уровне, в частности допускается представление ненадежных данных за базисный год, в результате чего прогнозируемые итоги и результаты проекта, хотя и выглядят многообещающе, в действительности не означают, что поставленные задачи будут решены;

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 претенденты либо случайно, либо намеренно получают в ходе торгов конкурентные преимущества.

### **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.

##### **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 претендентам, способствуя 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) Государства должны иметь законодательство, нормативную базу и кодексы, регулирующие ГЧП и направленные на борьбу с коррупцией (в том числе кодекс этики), которые либо включали бы в себя, либо повторяли бы международные типовые модели и документы о противодействии коррупции.
- iii) Высокопоставленные должностные лица и все участники закупок по линии ГЧП из государственного и частного секторов должны поддерживать и/или взять на себя обязательство соблюдать все внутреннее законодательство и применимые нормы международного права, нормы и кодексы, касающиеся борьбы с коррупцией, включая кодекс этики, в котором закреплены нормы поведения для участников закупочного процесса, представляющих государственный или частный сектор.
- iv) В тендерной документации должны приводиться ссылки на соответствующие применимые законы, нормы и кодексы, а также содержаться письменные обязательства участвующего государственного органа и претендента соблюдать их.
- v) Нарушения закона, норм 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 исклю-

чение виновного физического или юридического лица из числа претендентов или участников процесса.

- 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 кодексов этики и наличие у них собственных внутренних антикоррупционных процедур, которые можно было бы подвергать независимой ревизии и поддерживать на протяжении всего срока действия договора о ГЧП.

## **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 – одно из основных подтверждений наличия такой возможности, поэтому перед государством стоит задача принимать действенные меры для выявления конфликта интересов и его разрешения.

### **Рекомендации**

Конфликт интересов, по сути, – сигнал тревоги, оповещающий об опасности коррупции и общей угрозе нарушения процедуры. 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 обусловлены 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 разоблачение 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 обязанностей.

### Рекомендации

Неполный доступ к информации таит в себе коррупционный потенциал. Поскольку коррупция, как правило, носит тайный характер, доступ заинтересованных сторон к информации, связанной с торгами, имеет исключительно важное значение для обеспечения подотчетности претендентов из государственного и частного секторов.

- i) Информирование общественности – непреложный элемент обеспечения прозрачности ГЧП и добросовестности участвующих сторон. Государствам следует сначала ввести в практику надежные процедуры раскрытия информации, которые действовали бы на начальном этапе реализации программы или проекта ГЧП, а затем обеспечить информирование широкой общественности, применение таких инструментов, как электронное раскрытие информации, принятие законов и нормативных актов о доступе к публичной информации и систем и других способов раскрытия информации в зависимости от конкретного проекта.
- ii) Государствам следует разработать программы профессиональной подготовки и информационные кампании, имеющие целью обеспечить применимость и соблюдение требований о раскрытии информации.
- iii) В качестве подкрепления любых требований о публичном разглашении государство должно разработать систему раскрытия информации о проектах ГЧП, которая охватывала бы все этапы проекта и при помощи которой, желательно в электронном режиме, можно было бы получить на основании единообразной процедуры неограниченный, полный и бесплатный доступ к представленной в легкодоступном формате и регулярно обновляемой основной документации по ГЧП, к технико-экономическому обоснованию проекта, его резюме, отчетам и проекту контракта.
- iv) Хотя жесткие правила и эффективные системы раскрытия информации требуют первоочередного внимания, тем не менее, государствам следует помнить и о том, что претенденты часто предлагают новаторские решения, основанные на использовании запатентованной технологии или метода, являющегося коммерческой тайной, в связи с чем необходимо предусмотреть механизмы защиты материалов, содержащих чувствительную информацию, от несанкционированного разглашения и использования государственными и частными субъектами.
- v) Система правил и принципов должна включать в себя процедуры, касающиеся, например, сроков раскрытия информации и предусматривающие последовательность действий в том случае, если какая-либо из сторон нарушила установленные правила, не раскрыв информацию вовсе или намеренно представив не все материалы, подлежащие разглашению.
- vi) Широкая общественность должна быть хорошо осведомлена о правилах и принципах раскрытия информации, а участники, представляющие государственный и частный сектора, и заинтересованные стороны – об обосновании проекта ГЧП и дальнейшем ходе соответствующего процесса.
- vii) Система правил и принципов раскрытия информации должна 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 объявляться на самых ранних этапах процесса подготовки тендера, с тем чтобы конкуренция была как можно более честной.

- viii) Система правил и принципов раскрытия информации должна функционировать на всем протяжении торгов и присуждения контракта и предусматривать регулярное раскрытие информации об изменении 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 по ГЧП высокого уровня.

### **Рекомендации**

Обеспечить распределение обязанностей и разделение полномочий в рамках договора о ГЧП в качестве одновременно i) фактора сдерживания коррупции, поскольку ни один субъект не имеет 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 их между различными структурами (группами, комитетами, советами и надзорными органами) таким образом, чтобы они сами были независимы друг от друга, осуществляли свою деятельность независимо 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, директивная роль каждого из них и/или их роль 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 принципы привлечения консультантов и экспертов, основания для их найма и круг порученных им задач.

### Рекомендации

- i) Государствам следует утвердить руководящие принципы, которые позволили бы контролировать, когда, на каких условиях и при каких обстоятельствах к проекту ГЧП могут привлекаться консультанты и эксперты; 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 партнера, представляющего государство, и заканчивая присуждением итогового контракта и контролем за обслуживающим подразделением.
- iii) Консультанты и эксперты, привлекаемые государственными органами к проектам, должны быть независимыми, 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 позволили 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, причем в контексте не только строительства данного объекта, но и его эксплуатации и технического обслуживания.

## Г. Информирование о нарушениях

### Задача

40. Перед государствами стоит задача создания системы информирования 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) Информатором может быть любое беспристрастное лицо, например занятое в частном секторе, ставшее свидетелем конфликта интересов, коррупционных или иных недобросовестных действий, наносящих ущерб общественным интересам, и посчитавшее нужным о них сообщить, воспользовавшись в этих целях рекомендованной к внедрению системой информирования о нарушениях.
- ii) Государствам следует внедрить систему правил, норм и процедур информирования о нарушениях, которая бы была легкодоступна для лиц, желающих сообщить о нарушениях, обеспечивала надлежащую защиту информаторам, 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 информирования о нарушениях, предусматривающие идентификацию информатора при обеспечении конфиденциальности предоставленной им информации и сохранении в тайне его личности.
- iv) Государствам следует обеспечить информаторам, чьи заявления непредвзяты и должным образом подтверждены, защиту от преследования в личном и рабочем контексте и от уголовной и гражданской ответственности.
- v) Государство не должно защищать информатора в том случае, если его заявление не отвечает требованиям непредвзятости, – напротив, оно может в таких случаях привлечь его к ответственности и применить к нему конкретные меры наказания.

## IV. Принципы проведения торгов

### A. Инициативные 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 инициативных предложений, целью которых может быть предотвращение проведения открытых и конкурентных торгов.

#### Рекомендации

Инициативные 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, подлежащих реализации.

- i) При получении инициативных 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 потребности государства в объектах инфраструктуры и услугах, реализуя в приоритетном порядке запланированные проекты, являющиеся государственным заказом. Реализация инициативных 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 инициативных 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 инициативное 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 или превышает их и соответствует ли его стоимость рыночным ценам и бюджетным ограничениям. Государствам также следует рассмотреть вопрос о том, следует ли устроить конкурс на реализацию отдельных элементов проекта, таких как строительство и финансирование.

- v) Уважение коммерческой тайны и прав интеллектуальной собственности вызывает у предприятий частного сектора большую готовность представлять инициативные предложения с инновационными составляющими, но государствам не следует допускать удовлетворения просьб авторов инициативных 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 инициативного предложения.
- vii) В таких случаях государственным органам следует разместить на открытом и легкодоступном ресурсе информацию о факте получения инициативного предложения и его передаче на рассмотрение.
- viii) Государствам следует обеспечить согласованность между политикой и процедурами в отношении ГЧП и инициативных предложений в целях расширения поддержки заинтересованных сторон, повышения интереса участников рынка к таким проектам и обеспечения согласованности в процессе принятия решений на государственном уровне. Для этого, в частности, следует применять процедуры многоступенчатого обзора и утверждения на ключевых этапах рассмотрения инициативного предложения.

## **В. Оферта 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 они могли открыто и добросовестно общаться со всеми потенциальными участниками торгов, привлекая тем самым необходимый интерес и количество участников, достаточное для конкурентной борьбы за госзаказ по линии ГЧП.

### **Рекомендации**

Нечеткость формулировок в оферте и тендерной документации, слишком короткий срок для направления заявок, включение в требования критериев, которым может соответствовать только один конкретный претендент, намеренная непоследовательность или нераспространение для широкой общественности информации о тендере – так могут выглядеть попытки провести торги на участие в ГЧП недобросовестным путем.

- i) Государствам следует применять базовые критерии транспарентности, 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 претендентам, в рамках информационных мероприятий и других предшествующих торгам объявлений, общую информацию о возможности участия в торгах.
- iii) Государствам следует разрабатывать оферту и тендерную документацию таким образом, чтобы они привлекали кандидатов, отвечающих установленным требованиям, и обеспечивали максимально возможную степень осведомленности потенциальных претендентов о цели, характере, предмете и стоимости проекта ГЧП.
- iv) Разрабатываемые государством оферта и тендерная документация должны быть простыми, содержать правдивую информацию, включать в себя все основные сведения о тендере и позволять любому потенциальному претенденту, отвечающему установленным требованиям, понять функциональные характеристики систем, необходимых для реализации проекта, а также получить всю необходимую информацию о том, как будет протекать процесс отбора, каковы условия участия в нем и каковы критерии 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, несопоставимых 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 оферте 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 оферте 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.

## **С. Процедура предварительного отбора**

### **Задача**

43. Торги по линии ГЧП призваны привлечь кандидатов, отвечающих требованиям, ответственных и способных представить конкурентоспособные заявки, не будучи при этом обременительными и сказывающимися негативно на своевременности и рентабельности закупок. Поэтому перед государством стоит задача разработать такую процедуру добросовестного и беспристрастного предварительного отбора, которая создавала бы условия для конкурентной борьбы претендентов, удовлетворяющих требованиям, и в то же время содействовала бы упорядочению и ускорению процессов, связанных с управлением закупочной деятельностью.

### **Рекомендации**

Предварительный отбор может обладать коррупционным потенциалом, поскольку его можно использовать для исключения из конкурса участников, которые в противном случае участвовали бы в торгах.

- i) Цель предварительного отбора заключается в информировании о проекте максимального числа потенциальных претендентов и предоставлении информации, необходимой для того, чтобы потенциальные участники торгов могли удостовериться в надежности и качестве подготовки проекта, узнать о критериях предварительного отбора и, в случае заинтересованности, представить необходимую для этого этапа документацию на этапе отбора, предваряющем торги.
- ii) Государствам следует обеспечивать открытый и общедоступный характер предварительного отбора, однако при некоторых обстоятельствах, например если закупки осуществляются в два этапа, если ведется конкурентный диалог и/или если проекты имеют уникальные особенности или предусматривают наличие слишком больших либо слишком дорогостоящих функциональных возможностей, государство может ограничить число кандидатов в рамках предварительного отбора, принимая во внимание расходы, связанные с подготовкой и проведением торгов, число имеющих на рынке поставщиков соответствующих услуг и необходимость обеспечения конкурентной борьбы.
- iii) Государствам следует требовать от претендентов сохранения ими одного и того же статуса на протяжении всего закупочного процесса, кроме того, государства могут проводить оперативную проверку победителя на этапе после проведения отбора.
- iv) Государствам следует отстранять от участия в торгах претендентов, предоставивших на этапе предварительного 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 правильность соответствующей информации, представленной участником, победившим в торгах, на этапе предварительного 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 субъектом, но при этом сводить до минимума возможность 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 государственного субъекта или субъектов с частными предприятиями, участвующими в торгах, которые могут войти в сговор или реализовать коррупционную схему.

- i) Государствам следует прибегать к закупкам в рамках 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 отбора техниче-

ские спецификации, функциональные требования и характеристики требуемой услуги, а на втором – участникам, прошедшим предварительный отбор, разрешается по прохождении 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, эксплуатационных параметров 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, раскрываемой претендентами, в тех случаях, когда во время какого-либо диалога происходит предоставление сведений, составляющих интеллектуальную собственность или ноу-хау, включая финансовые и закупочные инновации.

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

### **Задача**

45. Для сферы закупок в рамках 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 предприятия 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 целях ГЧП и конкурентности процесса закупок или ненадлежащим образом повлиять на решения, принимаемые государственными органами, или готовность претендентов участвовать в торгах.

### **Рекомендации**

Несанкционированная передача информации – распространенный способ предоставления предпочтительному участнику торгов конкурентных преимуществ. Наиболее часто он используется при осуществлении закупок на основе диалога, так как претенденты нередко представляют разъяснительные замечания и информацию о поправках и в режиме реального времени готовят свои конкурентоспособные решения и ценовые предложения.

- i) Государствам следует обеспечивать и сохранять конфиденциальность, целостность 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 обслуживания закупок и управления документацией.

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

### **Задача**

46. Перед государствами стоит задача создания транспарентной системы рассмотрения и оценки претендентов 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 возможности конкретного участника торгов, используются для того, чтобы сформировать предубеждение по отношению к какому-то из участников в ходе принятия решений или просто представить сильную заявку, не отвечающую требованиям. Кроме того, могут выдвигаться излишне обременительные или нецелесообразные критерии, цель которых – отклонить отдельные заявки, удовлетворяющие требованиям.

- 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 кадровых ресурсов и потенциала, необходимых для проведения комитетом справедливой, независимой и профессиональной оценки.
- ii) Государствам следует обеспечить обязательность соблюдения каждым членом комитета по оценке тендерных заявок или комитетом в целом кодекса этики 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 при принятии решений объективными критериями и информацией, полученной из материалов заявок и ответов участников торгов в ходе закупки по линии ГЧП.

## **G. Механизмы обеспечения добросовестности и объективности**

### **Задача**

47. Государствам необходимо признать, что проекты, связанные с объектами, имеющими особо высокую стоимость, сложность или политическое значение, могут нуждаться в наличии дополнительных механизмов обеспечения защиты от коррупции.

## Рекомендации

### Инспектор по соблюдению процедур

Расследования по фактам нарушения этики и принципа объективности – это сдержки и противовесы в части закупок и полномочий, которые в значительной степени сосредоточены в государственном учреждении. Они также служат средством сдерживания коррупции ввиду угрозы проверки и огласки.

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