

## Противодействие коррупции в госзакупках

*А.А. Храмкин*

*Директор Института госзакупок*

*Российской академии государственной службы,*

*Председатель ассоциации экспертов по госзакупкам*

Коррупция в системе государственных закупок явление, к сожалению, не новое и вненациональное. Борьбе с коррупцией посвящено множество исследований. Во всем мире реализуется множество правительственных и неправительственных программ, но успехи пока более чем спорные. Рассмотрению вопроса, возможно ли победить коррупцию в госзакупках, и посвящена данная статья.

В российской истории коррупция всегда воспринималась как институциональное зло, с которым необходимо бороться. В своей истории мы испробовали всё: от попыток встраивания коррупции в государственный механизм через систему «кормления» чиновников до максимально жестокого наказания - мздоимцев (иногда очень сановных) били кнутами и батогами, рвали им ноздри, клеймили, ссылали с конфискацией всего имущества. Чего стоит только история о «битие» Петром Первым своего ближайшего друга и сподвижника Алексашки Меньшикова за поставку гнилого мундирного сукна! В конечном итоге российские государи признавались в своём бессилии одолеть взяточничество и казнокрадство.

Коррупция в системе государственных закупок приводит к колоссальным потерям для любой страны, причем потери эти не только финансовые. Ущерб государства и общества от коррупционных действий в процессе размещения государственного или муниципального заказа условно можно разделить на четыре вида:

1. Финансовые потери - заключение сделок на невыгодных для государства и общества финансовых условиях. В первую очередь это завышение цен закупаемой продукции по сравнению с текущим рыночным уровнем, включение в условия государственных контрактов предоплаты вместо отсрочки платежа и т. п.

2. Количественные потери - завышение или занижение объема поставляемых материалов или оказанных услуг по сравнению с необходимым количеством; приобретение товаров и услуг в личных целях ответственных чиновников, а не для удовлетворения государственных нужд и т.п.

3. Качественные потери - заключение сделок с нарушением требуемых технических условий, таких как поставка товаров, выполнение работ или оказание услуг ненадлежащего

качества; худшие условия гарантийного и послегарантийного обслуживания; недостаточные требования по контролю качества выполнения работ и услуг и т.п.

4. Политические потери – ухудшение инвестиционного климата в стране, потеря доверия со стороны граждан к государственным структурам и государству в целом, расшатывание экономической и финансовой системы страны, нарушение принципов свободной конкуренции и т.п.

Как показывает международный опыт, полностью устранить коррупцию в государственных закупках пока не удалось ни в одной стране мира, но это совсем не означает безнадежность и неэффективность мер по снижению её уровня.

Борьба с коррупцией в системе закупок, как в государственном, так и в коммерческом секторах экономики невозможна без комплексного подхода к решению этой сложной проблемы. Российской и международной практикой выработаны четыре основных подхода, которые на практике подтвердили свою действенность:

1. Психологические методы
2. Технические методы
3. Регламентация процессов
4. Репрессивные меры

**Психологические методы** позволяют воздействовать на самую первопричину коррупции – стремление нанятых работников к незаконному обогащению за счет работодателя, а в нашем случае – за счет государства, то есть за счет всех граждан. К психологическим методам относятся нижеследующие:

*Проверка анкетных данных, биографии кандидата и отзывов с предыдущих мест работы.* Это наиболее простой и распространенный метод, который позволяет изначально не допускать к коррупционно-опасным видам деятельности кандидатов с судимостями или уволенных с предыдущих мест работы за коррупционные проступки или преступления. В настоящее время такие проверки осуществляются кадровыми службами всех государственных структур при рассмотрении кандидатур на замещение вакантных должностей государственной службы.

*Специальные глубинные тестирования кандидатов* при приеме на работу (вплоть до проверки на полиграфе - "детекторе лжи"). В принципе, в настоящее время существует большое количество специальных тестов и даже компьютерных программ, которые позволяют работодателю получить достаточно четкий психологический портрет кандидата и, в том числе, с точки зрения потенциальной склонности к незаконному обогащению за счет работодателя. Применение подобных психологических тестов является обыденной практикой приема на

работу в коммерческом секторе и некоторых подразделениях силовых структур. При этом следует отметить, что в большинстве случаев применение полиграфа (детектора лжи) при приеме на работу может столкнуться со вполне обоснованными претензиями по ущемлению конституционных прав личности.

*Периодические проверки сотрудников на лояльность*, включая провокационные методы, широко распространены в коммерческом секторе. В сочетании с «показательными» разоблачением и наказанием виновных характеризуются высокой анти-коррупционной эффективностью. Побочным эффектом метода является подавленный психологический климат в коллективе и высокая текучесть кадров. В системе государственной службы также применяются, но в основном как средство «грязной» борьбы с чиновниками-конкурентами, а не как профилактическая мера борьбы с коррупцией.

*Создание системы взаимного контроля сотрудников (добровольные осведомители)*. Данный метод, как специально созданная и культивируемая система, широко используется в практике крупных коммерческих структур. При всей неприглядности метод характеризуется крайне высокой эффективностью. В практике государственного сектора встречается достаточно часто, но в своеобразном виде. В большинстве случаев в государственных учреждениях система добровольных осведомителей не имеет официального регламента и является источником внутренней информации отдельных руководителей.

*Эффективная мотивация сотрудников* подразумевает под собой не только финансовое вознаграждение чиновников-закупщиков, но также и специальные мотивационные программы направленные на стимулирование желания долговременного сотрудничества с работодателем, построение карьеры в организации. В европейских странах, чиновники, отвечающие за государственные закупки, выделены в отдельную категорию государственных служащих и получают более высокое денежное вознаграждение за свою работу по сравнению с остальными своими коллегами – своеобразная «доплата за честность». В России, к сожалению, такой подход не практикуется. Также в России практически не существует отдельных мотивационных программ государственных служащих отвечающих за расходование бюджетных средств.

*Ротация сотрудников* являющихся членами комиссий по размещению заказов позволяет разрушить имеющиеся у недобросовестных чиновников договоренности с поставщиками. В регламентированных коммерческих закупках применяется достаточно редко. По результатам исследований Института госзакупок РАГС - в государственном секторе практически не встречается.

*Формирование корпоративной этики нетерпимости к коррупции* (включая разработку этических кодексов, кодексов по управлению конфликтом интересов и реализацию специальных учебных программ) рассматривается за рубежом как один из ключевых элементов

стратегии противодействия коррупции. В любой крупной международной компании этический кодекс – неотъемлемая часть жизни и регламент поведения каждого сотрудника. В кодексе прописаны правила и этика поведения сотрудников, порядок разрешения и урегулирования ситуаций конфликта интересов. В некоторых случаях этический кодекс является неотъемлемой частью договора о найме сотрудника и нарушение его положений может привести к увольнению. В системе государственной службы за рубежом этические кодексы, регламентирующие, в том числе и вопросы предотвращения коррупции, также очень широко используются. При этом практика показала, что этические кодексы выполняют свои функции только в случае обязательного и регулярного проведения специальных тренинговых программ среди всех сотрудников организации.

**Технические методы** исключают или значительно уменьшают вероятность сговора представителей закупочных подразделений и продавцов, устраняя возможность личных контактов между участниками сделки или повышая риск коррупционера быть пойманным. Примерами подобного инструментария могут служить:

*Оборудование переговорных комнат и рабочих мест специалистов по закупкам системами контроля и видеонаблюдения.* Аналогом такой системы является антикоррупционная система, действующая в службе дорожной полиции США, где взаимодействие офицера полиции с правонарушителем должно происходить исключительно в фокусе специальной видеокамеры установленной на каждом патрульном автомобиле.

*Мониторинг служебной почтовой переписки.* Широко распространено в коммерческом секторе, где это является одной из функций подразделений внутренней безопасности. Правомерность применения данного метода в условиях государственной службы более чем спорна с юридической точки зрения.

*Использование современных информационных технологий* (системы электронных торгов, интернет-магазинов и электронных торговых площадок) позволяет исключить непосредственный контакт специалиста-закупщика и представителя поставщика, и является обыденной практикой в системе закупок коммерческого и государственного сектора. В тоже время, в силу объективных ограничений, доля таких закупок оценивается как крайне незначительная и обычно применяется при закупках малого объема.

*Закупки по существующим коммерческим или специально сформированным каталогам* широко применяются как в коммерческом, так и в государственном секторе. Ярким примером использования данного метода является опыт Администрации общих услуг США, которая решает вопросы текущего обеспечения (материально-технического снабжения) всех федеральных ведомств. Администрация регулярно проводит рамочные конкурсы на различную

номенклатуру продукции/услуг, результаты которых (цены, сроки поставки и др. условия) сводятся в специальные каталоги. При необходимости закупок «стандартной» продукции федеральные ведомства США находят в присланных им Администрации общих услуг каталогах нужную продукцию и закупают ее по указанным условиям, без каких либо процедур.

**Регламентные (процедурные) методы** направлены на осуществление всех закупок в полном соответствии с формализованными внутренними правилами и процедурами, снижающими риск возникновения коррупции. В этом случае комплекс мер по противодействию коррупции осуществляется по двум направлениям:

1. *Создание эффективной системы правил*, подробно регламентирующих потенциально коррупционно-опасные этапы процедуры размещения государственного заказа. В Российской Федерации действует Федеральный закон от 25 июля 2005 года № 94-ФЗ, который достаточно подробно регламентирует весь процесс размещения государственного и муниципального заказа. При всех неоспоримых анти-коррупционных достоинствах упомянутого закона, в нем имеются отдельные этапы и элементы процедуры государственных закупок которые недостаточно четко прописаны, имеют юридически неоднозначное толкование или подразумевают принятие субъективных решений. Эти моменты закона являются той самой «мутной водичкой» где недобросовестные чиновники могут попробовать получить незаконный доход. До момента устранения таких неоднозначных мест законодательства могут быть использованы внутриведомственные регламенты (инструкции).

2. *Создание четких механизмов контроля за точным соблюдением этих правил*. В самой системе правил снижающих риск возникновения коррупции изначально должны быть заложены контрольные точки (в т.ч. согласования с подразделениями, не вовлеченными в процедурную часть осуществления закупки) позволяющие вести независимый текущий или последующий аудит проводимых процедур размещения государственного заказа.

**Репрессивные меры** направлены на создание условий «невыгодности» коррупционных действий сотрудников, ответственных за размещение государственных заказов. В российском законодательстве это реализуется через отдельные положения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. N 195-ФЗ (ст. 7.29-7.32) и Уголовного кодекса Российской Федерации от 13 июня 1996 г. N 63-ФЗ (ст. 285-286, 288-293).

Необходимо отметить, что применение каждого из методов противодействия на практике ограничивается спецификой метода и требует привлечения дополнительных государственных ресурсов. Так на пример.

1. Эффективность применения психологических методов обусловлена:

- квалификацией специалистов, привлекаемых для работ в этом направлении: проведение глубинных интервью, психологического тестирования кандидатов, сбор и анализ личной информации о кандидатах и сотрудниках, использование специальной аппаратуры ("детектора лжи", контроля переписки и переговоров);
- субъективизмом оценки и выводов: ведущую роль в оценке конкретной ситуации или работника, разработке ответных шагов или мер воздействия играет заключение эксперта в данной области. Поэтому не исключена вероятность ошибок (в том числе умышленных);
- неприятием сотрудниками закупочных подразделений (в том числе вполне лояльными) некоторых методов по причине того, что их использование может граничить с нарушением прав личности.

2. Применение технических методов ограничивается свойствами приобретаемых товаров или услуг и распространенностью технических средств среди потенциальных продавцов:

- методы эффективны и применимы в отношении «биржевых» товаров и услуг, характеристики которых стандартизованы и легко измеримы (к таковым относятся, например, нефтепродукты, уголь, зерно, металлы и т. п.);
- методы практически неприменимы для услуг и товаров с уникальными свойствами и неизмеримыми характеристиками, так как в этом случае требуется прямое взаимодействие потребителя и продавца для уточнения характеристик или параметров технических условий. В качестве примеров можно привести услуги по проектированию, консультационные или изыскательские работы.

3. Эффективность применения регламентных методов может гарантировать только их тотальное и точное выполнение. Таким образом, это вплотную увязывается с эффективностью механизмов контроля над соблюдением установленных правил и процедур.

4. Действенность и результативность репрессивных мер оказывается незначительной при отсутствии механизма «неотвратимости наказания».

Добиться ощутимых показателей снижения коррупции позволяет лишь комплексный подход - сбалансированное использование всех методов противодействия на всех этапах процесса государственных закупок. Ограничиваясь отдельными областями воздействия или методами, возможно добиться кратковременного эффекта, однако спустя некоторое время структура и механизм извлечения незаконного дохода изменятся, сместившись в области, не покрытые инструментами контроля и противодействия. В результате суммарные коррупционные потери вернутся к прежним размерам или даже превзойдут их.