



**Конференция государств –
участников Конвенции
Организации Объединенных
Наций против коррупции**

Distr.: General
1 October 2010
Russian
Original: English

**Межправительственная рабочая группа открытого
состава по предупреждению коррупции**

Вена, 13-15 декабря 2010 года

**Оптимальные виды практики в области
предупреждения коррупции в сфере публичных закупок**

Справочный документ, подготовленный Секретариатом*

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	2
II. Электронное управление и борьба с коррупцией	3
III. Системы публичных закупок и осуществление пункта 1 статьи 9 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции	6
A. Электронные системы закупок	8
B. Выгоды, связанные с повышением прозрачности	9
C. Выгоды, связанные с повышением эффективности	10
D. Дополнительные превентивные меры	12
E. Тематическое исследование: осуществление электронных закупок в Албании	12
F. Соображения по внедрению электронных систем закупок	13

* Настоящий документ официально не редактировался.



I. Введение

1. В резолюции 3/2 Конференция государств – участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции призвала государства-участники содействовать более широкому вовлечению делового сообщества в предупреждение коррупции, в том числе путем подготовки инициатив, направленных на поддержку и осуществление реформы системы публичных закупок. Конференция далее поощрила заинтересованные государства-участники, представителей субъектов частного сектора и соответствующие международные организации проводить взаимные консультации и сотрудничать друг с другом для обмена информацией об оптимальных видах практики с целью приведения систем публичных закупок в соответствие с требованиями статьи 9 Конвенции и предложила государствам-участникам при необходимости рассмотреть вопрос об использовании компьютеризированных систем для регулирования публичных закупок и отслеживать и выявлять подозрительные случаи, а также рассмотреть, в соответствии с основополагающими принципами своих правовых систем, вопрос о принятии и использовании процедур, запрещающих субъектам частного сектора, причастным к коррупционной практике заключения договоров, участвовать в публичных торгах в будущем.

2. В этой же резолюции Конференция просила Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК) собирать, анализировать и распространять информацию об успешных видах практики в области предупреждения коррупции с учетом специальных знаний и опыта, имеющихся в рамках системы Организации Объединенных Наций и у других соответствующих организаций, и с уделением особого внимания, помимо прочего, публичным закупкам, и докладывать о таких усилиях Межправительственной рабочей группе открытого состава по предупреждению коррупции.

3. В соответствии с резолюцией 3/2 в настоящем документе дается общий обзор последних событий в области публичных закупок и оценка возможного вклада компьютеризированных систем публичных закупок (электронных закупок) в дело борьбы с коррупцией. Фактически последние события в сфере публичных закупок позволили выявить потенциальные выгоды, связанные с использованием электронных средств, и в плане борьбы с коррупцией. Кроме того, анализ информации, предоставляемой посредством самооценки осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции и представленной второй сессии Конференции государств-участников (CAC/COSP/2008/2 и CAC/COSP/2008/2/Add.1), дал несколько примеров систем электронных закупок как успешных видов практики при осуществлении пункта 1 статьи 9 Конвенции.

4. Поскольку для успешного внедрения электронных закупок может потребоваться взаимодействие с другими компонентами системы электронного государственного управления, представляется целесообразным дать краткий обзор потенциального вклада системы электронного государственного управления в осуществление Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, и в частности ее главы II, касающейся мер по предупреждению коррупции.

II. Электронное государственное управление и борьба с коррупцией

5. Понятие электронного государственного управления означает использование электронных средств в деятельности по осуществлению государственного управления и оказание соответствующих услуг. Такая деятельность может включать в себя обмен информацией между публичными учреждениями как на центральном, так и на местном уровне, субъектами экономической деятельности и гражданами. Таким образом, деятельность по электронному государственному управлению может затрагивать любой публичный сектор, начиная, например, с налоговых и таможенных органов и кончая здравоохранением, социальным обеспечением и установлением личности. Цель инициатив в области электронного государственного управления заключается в повышении эффективности и прозрачности работы органов государственного управления, что позволяет снизить расходы для граждан и коммерческих субъектов.

6. Роль электронного государственного управления получила должное признание на международной арене. В частности, в Плане действий Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества (ВВУИО) говорится, что информационные и коммуникационные технологии могут служить опорой для устойчивого развития, в частности в сфере государственного управления. В области электронного государственного управления необходимо делать следующее: а) осуществлять стратегии электронного государственного управления, уделяя основное внимание приложениям, направленным на обеспечение инновационной деятельности и прозрачности государственных учреждений и демократических процессов, повышая эффективность и укрепляя связи с гражданами; б) разрабатывать на всех уровнях национальные инициативы и услуги электронного государственного управления, соответствующие потребностям граждан и деловых кругов, с тем чтобы добиться более эффективного распределения ресурсов и публичного достояния; и в) поддерживать инициативы по международному сотрудничеству в области электронного государственного управления в целях повышения прозрачности, подотчетности и эффективности на всех уровнях государственного управления¹.

7. Хотя услуги в области электронного государственного управления предлагает подавляющее большинство государств, их качество и количество могут существенно различаться². На фактический доступ к имеющимся услугам могут повлиять такие факторы, как наличие развитой телекоммуникационной инфраструктуры и готовность человеческого капитала. Без этого предложение услуг в режиме онлайн может оказаться бесполезным

¹ Всемирная встреча на высшем уровне по вопросам информационного общества, документ WSIS-03/GENEVA/DOC/5-E Организации Объединенных Наций, направление деятельности С7.

² При оценке масштабов внедрения электронного государственного управления в различных странах может оказаться полезным индекс развития электронного государственного управления Организации Объединенных Наций (ИРЭГУ). Дополнительную информацию о ИРЭГУ и соответствующей методологии см. в документе Организации Объединенных Наций *E-Government Survey 2010*, New York, April 2010, United Nations Publication, Sales No. E.10.II.H.2

ввиду неспособности потребителей воспользоваться ими. Среди других элементов, которые могут негативно сказаться на развитии услуг в области электронного государственного управления, – отсутствие четких стимулов для осуществления политики, сопротивление со стороны заинтересованных публичных учреждений, отсутствие комплексного подхода, охватывающего все государственные услуги, и внедрение особых технологий, которые могут помешать обмену будущими технологическими разработками или оказаться неготовыми или непригодными для намеченного использования.

8. Что касается Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, то электронное государственное управление может способствовать выполнению ряда положений, касающихся мер по предупреждению коррупции, таких как статьи 7 (Публичный сектор), 8 (Кодексы поведения публичных должностных лиц), 9 (Публичные закупки и управление публичными финансами), 10 (Публичная отчетность) и 13 (Участие общества).

9. Некоторые из этих положений отражают желательность расширения доступа общественности к информации. В этом случае просто своевременное и полное предоставление такой информации в электронной форме может привести к увеличению числа потенциальных пользователей и значительно облегчить им доступ к соответствующим данным. Это связано с характером электронных носителей и, в частности, с возможностью получения доступа к ним из различных удаленных мест и практически бесплатно для дополнительных пользователей.

10. В других случаях прикладные компьютерные программы могут выходить за рамки пассивного предоставления информации и способствовать осуществлению эффективного контроля и принятию оперативных мер. Примером такого применения является программное обеспечение, используемое для проверки финансовых операций и выявления тех из них, которые имеют отношение к борьбе с отмыванием денег или финансированием терроризма.

11. Дополнительный вклад в улучшение контроля за практической деятельностью, которая может иметь отношение к борьбе с коррупцией, могут внести прикладные компьютерные программы, которые изначально были предназначены преимущественно для других целей, но которые в равной степени являются частью более широкого понятия электронного государственного управления. Например, некоторые страны создали национальные механизмы "единого окна" для проведения таможенных операций. Такие механизмы позволяют субъектам экономической деятельности готовить и представлять государственным органам документы, необходимые для выполнения нормативных требований в отношении импорта-экспорта, через единый пункт ввода (часто это таможенный орган), который отвечает за обмен этой информацией с другими заинтересованными ведомствами³.

³ В отношении дополнительной информации о механизмах единого окна в таможенных операциях см. Центр по упрощению процедур торговли и электронному бизнесу Организации Объединенных Наций (СЕФАКТ ООН), рекомендация № 33, *Рекомендация и руководящие принципы по созданию механизма "единого окна"*, издание Организации Объединенных Наций, в продаже под "№ 05.II.R.9; UN/CEFACT, draft

12. Выгоды от использования механизма "единого окна" в таможенных операциях включают: упрощение процедур для коммерсантов, например вследствие исключения необходимости многократного представления информации; повышение уровня соблюдения коммерсантами соответствующих требований и государственных поступлений; и рационализацию существующих процедур, что позволяет перераспределять ресурсы. В плане борьбы с коррупцией усиление руководства и контроля за различными процессами, связанными с трансграничной торговлей, может стать весомым вкладом в предотвращение незаконных действий. Хотя внедрение механизма "единого окна" не всегда требует использования электронных средств, их применение может дать значительные преимущества.

13. Руководством по вопросам электронного государственного управления могут служить несколько источников. В системе Организации Объединенных Наций Департамент по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций (ДЭСВ ООН), и в частности его Отдел государственно-административной деятельности и управления развитием, осуществляет руководство Сетью государственного управления Организации Объединенных Наций – глобальной сетью, связывающей учреждения во всем мире в целях улучшения государственного управления. В этой связи периодически издается *Мировой обзор электронного государственного управления*, который включает подборку материалов по успешным видам практики⁴. Эта информация доступна также в интерактивном режиме в таких базах данных, как базы знаний о практике в области электронного государственного управления⁵. ДЭСВ ООН также содействует реализации вышеупомянутого направления деятельности ВВУИО по вопросу электронного государственного управления.

14. Значительную работу в области электронного государственного управления проделали и другие международные организации. Так, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) начала осуществление проекта по электронному государственному управлению, для того чтобы изучить, каким образом органы власти могут улучшить использование информационных и коммуникационных технологий (ИКТ) в целях дальнейшего развития принципов эффективного управления и достижения целей государственной политики. В рамках этого проекта готовятся доклады по оптимальным видам практики и другие руководящие документы. Проводятся также независимые экспертные оценки⁶.

15. Имеется и ряд дополнительных ресурсов по электронному государственному управлению, в том числе документы исследований и учебные материалы. В качестве примеров такой работы, проводимой подразделениями

Recommendation No. 35, *Establishing a legal framework for international trade Single Window*, документ Организации Объединенных Наций ECE/TRADE/C/CEFACT/2010/23/Rev.1.

⁴ В отношении более свежей информации см. see UNDESA, *Good Practices and Innovations in Public Governance*, New York, June 2009, United Nations Publication Sales No. E.09.II.H.1; UNDESA, *Compendium of Innovative E-Government Practices, Volume III*, New York, 2009, документ Организации Объединенных Наций ST/ESA/PAD/SER.E/114.

⁵ <http://www.unpan.org/DPADM/EGovernment/KnowledgeBaseofEGovernmentPractices/tabid/1264/language/en-US/Default.aspx>.

⁶ http://www.oecd.org/department/0,3355,en_2649_34129_1_1_1_1_1,00.html.

системы Организации Объединенных Наций, можно назвать деятельность Центра электронного государственного управления при Международном институте программного обеспечения Университета Организации Объединенных Наций⁷. Кроме того, в "Академии ИКТ для государственных деятелей"⁸ – учебной программе, которая осуществляется Азиатско-тихоокеанским учебным центром информационно-коммуникационных технологий для целей развития (АТЦИКТ/ ЭСКАТО ООН), – для электронного государственного управления выделен специальный модуль. Среди других полезных баз данных по оптимальным видам практики, которые ведутся другими международными организациями, можно назвать "ePractice" – портал, созданный Европейской комиссией в целях содействия обмену информацией о предоставлении услуг органами государственного управления. На этом портале также собраны примеры, полученные, в частности, от государств – членов Европейского союза, государств-кандидатов в члены Европейский союз и государств – членов Европейской ассоциации свободной торговли (ЕАСТ)⁹.

III. Системы публичных закупок и осуществление пункта 1 статьи 9 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции

16. В большинстве государств публичные закупки представляют собой важный компонент экономики. В развивающихся странах, где публичный сектор играет более заметную роль, они могут иметь еще большее значение. С экономической точки зрения взяточничество и сговор (известный также, как подтасовка результатов торгов) являются значительными источниками дополнительных расходов в процессе закупок, что соответственно сказывается на эффективном распределении ограниченных публичных ресурсов. Поэтому в последнее время прилагалось немало усилий для разработки и внедрения систем закупок, призванных предотвращать коррупцию и повышать конкуренцию. Достижение этих целей может привести к повышению эффективности рынка и тем самым способствовать экономическому развитию.

17. Публичные закупки могут использоваться не только как средство осуществления обычных публичных функций, но и как политический инструмент содействия экономическому развитию. Их важность может еще больше возрастать в периоды финансовых кризисов, когда их рентабельность имеет важное значение для обеспечения эффективности действий, направленных на преодоление негативных экономических явлений.

18. В основе пункта 1 статьи 9 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, который конкретно касается вопросов, связанных с публичными закупками, лежат три базовых принципа: прозрачность, конкуренция и объективные критерии принятия решений. Таким образом, хотя непосредственной целью этого положения является предупреждение коррупции, здесь преследуются и другие цели, а именно повышение

⁷ <http://www.egov.iist.unu.edu/cegov/center>.

⁸ <http://www.unapcict.org/academy>.

⁹ <http://www.epractice.eu>.

экономической эффективности и максимальное увеличение выгод от использования публичных средств.

19. Если говорить подробно, пункт 1 статьи 9 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции предусматривает создание систем закупок, которые затрагивают, среди прочего, следующее: своевременное и эффективное публичное распространение информации, касающейся закупок; установление, заблаговременно, условий участия в закупочных процедурах; установление, заблаговременно, критериев отбора и их опубликование; создание эффективной системы пересмотра и обжалования решений, связанных с закупками; и принятие специальных правил для персонала организаций, занимающихся закупками.

20. Для осуществления мер, предусмотренных в пункте 1 статьи 9 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, может потребоваться анализ существующих законов о закупках и соответствующих процедур, а также их пересмотр в свете преобладающих установленных законом стандартов и оптимальных видов практики в целях разработки надлежащих предложений по реформе. Этот подход, и в частности этап реорганизации процесса, может дать возможность всесторонне рассмотреть вероятные выгоды от принятия и внедрения новых технологий. Соответствующее решение может в свою очередь потребовать проведения более широкой законодательной реформы, в том числе на общем уровне принятия позитивного законодательства по электронным сообщениям.

21. Усилия, направленные на содействие реформе системы закупок, постоянно предпринимаются и на международном уровне. В частности, Всемирный банк использует диагностический инструмент – аналитический доклад о торговых операциях страны (АДТОС) – для оказания помощи своим странам-членам в проведении анализа их политики и процедур в области закупок¹⁰. В приложении 1 к АДТОС перечислены компоненты эффективно функционирующей системы публичных закупок, которые совпадают с элементами, перечисленными в пункте 1 статьи 9 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, или дополняют их.

22. Выполнение связанных с закупками аспектов Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции уже обсуждалось в документе, представленном секретариатом Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) второй сессии Конференции государств – участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, проходившей в Нуса-Дуа, Индонезия, 28 января – 1 февраля 2008 года (CAC/COSP/2008/CRP.2). В этом документе излагаются важнейшие законодательные и незаконодательные элементы системы закупок, и он является первым вкладом в оценку взаимосвязи между коррупцией и закупками.

23. Если говорить более подробно, этот документ позволяет предположить, что требования, изложенные в пункте 1 статьи 9 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, могут быть выполнены путем принятия законодательства о закупках на основе Типового закона ЮНСИТРАЛ

¹⁰ <http://go.worldbank.org/RZ7CHIRF60>.

о закупках товаров (работ) и услуг (Типовой закон ЮНСИТРАЛ)¹¹. В настоящее время Типовой закон ЮНСИТРАЛ пересматривается, с тем чтобы включить в него, помимо прочего, конкретные положения, касающиеся использования электронных сообщений в сфере публичных закупок¹². Другими примерами единообразного транснационального законодательства, которое может способствовать достижению целей, поставленных в пункте 1 статьи 9 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, являются соответствующие документы Европейского союза¹³.

А. Электронные системы закупок

24. Как уже упоминалось выше, в своей резолюции 3/2 Конференция государств – участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции предложила государствам-участникам при необходимости рассмотреть вопрос об использовании компьютеризированных систем для регулирования публичных закупок и отслеживать и выявлять подозрительные случаи. Кроме того, в последнее время практическая деятельность была сосредоточена на том вкладе, который системы электронных закупок вносят в повышение эффективности закупок. Соответственно, в качестве вклада в более широкое обсуждение представлены некоторые предварительные соображения относительно потенциальных выгод, которые дает использование электронных сообщений в процессе закупок, а также возможных проблем, связанных с их внедрением.

25. Сведения об электронных системах закупок может дать ряд ценных источников информации. Центр Организации Объединенных Наций по развитию потенциала в области закупок определяет электронные закупки в качестве одной из приоритетных областей и уделяет большое внимание различным материалам по этому вопросу, в том числе методологиям и инструментальным средствам, оценкам и исследованиям, документам и статьям по политике и стратегии¹⁴. Сообщество практиков многосторонних банков развития, занимающееся вопросами электронных государственных закупок, предлагает инструментальные средства, которые могут служить

¹¹ Принят в 1994 году: издание Организации Объединенных Наций, в продаже под "№ R.98.V.13. По данному вопросу см. также Christopher R. Yukins, Integrating Integrity and Procurement: The United Nations Convention against Corruption and the UNCITRAL Model Procurement Law, *Public Contract Law Journal*, Vol. 36, No. 3, 2007 (размещено на сайте http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=995244).

¹² Дополнительную информацию об этой работе см. на веб-сайте Рабочей группы I (Закупки) ЮНСИТРАЛ по адресу http://www.uncitral.org/uncitral/en/commission/working_groups/1/Procurement.html.

¹³ См., в частности, Директиву 2004/17/ЕС Европейского парламента и Совета от 31 марта 2004 года о координации процедур закупок субъектов, работающих в водном, энергетическом, транспортном секторах и секторе почтовых услуг (*Official Journal of the European Union* L 134, 30 April 2004, pp. 1-113); Директиву 2004/18/ЕС Европейского парламента и Совета от 31 марта 2004 года о координации процедур заключения контрактов на строительство общественных сооружений, контрактов на государственные поставки и контрактов на коммунальное обслуживание (*Official Journal of the European Union* L 134, 30 April 2004, pp. 114 -240).

¹⁴ <http://www.unpcdc.org/focus-areas/e-government-procurement.aspx>.

руководством в деле планирования, управления, внедрения и поддержки электронных систем закупок, тематические исследования и другие ресурсы¹⁵. И наконец, актуальны в плане электронных закупок и некоторые исследования и инструменты, разработанные ОЭСР в рамках ее работы по борьбе с коррупцией в государственном секторе, в частности в том, что касается государственных закупок. Например, в комплекте инструментальных средств ОЭСР по закупкам имеется инструмент для подготовки отчетов о государственных закупках в режиме онлайн¹⁶. Дополнительные тематические исследования по электронным закупкам содержатся в вышеупомянутых базах данных по электронному управлению.

В. Выгоды, связанные с повышением прозрачности

26. Использование электронных носителей информации может стать важным вкладом в обеспечение прозрачности операций в сфере закупок. В частности, такие электронные средства, как Интернет, вполне могут дать возможность распространять информацию при небольших издержках. Информация, которая является предметом обмена, может быть общей, а может касаться конкретных закупочных операций. Часто рекомендуется делать всю информацию доступной из единого источника (в случае Интернета это единый портал) для облегчения ее поиска.

27. Примеры общей информации, связанной с закупками, включают: законодательство, в том числе нормативные положения и практика; судебные дела, особенно те из них, которые имеют ценность с точки зрения создания прецедентов или служат показательными примерами; справочники и пояснительные пособия; и часто задаваемые вопросы, в том числе о графике процесса закупок. Специальная информация может включать: рекламу торгов; обоснования для использования неконкурентных процедур и для отмены проводящихся торгов; и информацию о заключении контрактов. В некоторых случаях может появиться возможность заранее предоставить информацию о планах закупок, с тем чтобы потенциальные поставщики могли соответственно подготовиться.

28. Кроме того, указанная выше информация может быть дополнена и другими электронными ресурсами, призванными повысить информированность общественности о некоторых проектах, имеющих особую экономическую и социальную значимость, как, например, крупные проекты в области инфраструктуры. В этом случае предоставляемая информация может касаться не только возможных закупок (если это целесообразно, путем отсылки на порталы централизованных закупок), но и других аспектов, таких как воздействие на окружающую среду, ход осуществления проекта, возможности трудоустройства и бюджет.

29. Обмен информацией может привести к расширению участия деловых кругов в публичных закупках и, следовательно, к росту конкуренции, что даст положительную экономическую отдачу для закупающей организации с точки

¹⁵ <http://www.mdbegp.org/>.

¹⁶ http://www.oecd.org/document/58/0,3343,en_21571361_44258691_44921210_1_1_1_1,00.html.

зрения затрат и стоимостной ценности. Электронные носители информации могут быть особенно эффективными в деле стимулирования участия малых и средних предприятий, имеющих доступ к электронным ресурсам, у которых в противном случае может не быть необходимых средств для отслеживания возможностей для закупок, которые возникают сразу у нескольких субъектов. Кроме того, повышение прозрачности благодаря электронному распространению информации может способствовать усилению контроля за процедурами закупок со стороны конкурирующих коммерсантов и гражданского общества.

С. Выгоды, связанные с повышением эффективности

30. Другие значительные преимущества, которые может дать внедрение системы электронных закупок, связаны с повышением эффективности. В этой связи можно выделить два основных фактора. С одной стороны, внедрение системы электронных сообщений может привести к улучшению управления информацией, а с другой стороны, подготовительная работа, связанная с таким выбором, дает также возможность пересмотреть все этапы процесса закупок, что даст дополнительные преимущества в плане повышения эффективности.

31. Что касается управления информацией, то основное преимущество, связанное с электронными сообщениями, заключается в том, что вся информация, обмен которой осуществляется в электронной форме, может быть сохранена автоматически с соответствующей возможностью быстрого поиска и обеспечения целостности. Иными словами, в правильно организованной системе электронных закупок можно создать полный реестр всех сообщений, обмен которыми производится в связи с закупками по мере осуществления операции. Например, в такой системе могут автоматически регистрироваться авторы и время электронных подписей, относящихся ко всем связанным с закупками решениям. Эта функция может быть особенно полезной при документировании сложных закупочных операций, например, когда в первоначальные условия торгов вносятся изменения. В системе может храниться информация, полученная в электронной форме (например, электронная почта или электронные подписи), а также информация, полученная иным путем и затем преобразованная в электронную форму (например, отсканированные копии бумажных документов или цифровые аудиозаписи).

32. Возможность легкого доступа ко всем сообщениям в полном виде имеет большое значение для эффективного рассмотрения, проверки и расследования дел, поскольку копии с документов могут быть сделаны без особых проблем, быстро и при незначительных расходах и, следовательно, могут быть доступны для дальнейшего анализа. Этот подход может также помочь в решении текущих вопросов работы систем управления информацией в бумажной форме, например, вопросов, связанных с отсутствующими или перемещенными файлами или требующим большого времени и ресурсов поиском в архивах.

33. В то же время электронная система может быть разработана таким образом, чтобы рационализировать потоки информации, в частности, с целью воспрепятствовать осуществлению операции в случае невыполнения тех или

иных требований: в этом случае компьютерная программа может просто заблокировать любые дальнейшие действия. Такая функция могла бы способствовать более строгому соблюдению установленных процедур, что имеет важное значение для сокращения случаев непреднамеренных отклонений, которое позволяет сосредоточить ресурсы на более серьезных нарушениях.

34. Еще одно важное преимущество в плане повышения эффективности, которое может быть получено благодаря системе электронных закупок, связано с взаимодействием с клиентами этих систем. Доступ к электронным системам представляет собой процесс, состоящий из трех основных этапов: определение субъекта и предоставление ему полномочий для доступа к системе; удостоверение подлинности субъекта, запрашивающего доступ к системе, по представленным полномочиям; и санкционирование доступа к системе в случае успешного удостоверения подлинности. Этот процесс распространяется на всех субъектов, имеющих право устанавливать защищенный контакт с системой, включая персонал закупающей организации, других гражданских служащих и третьи стороны, участвующие в коммерческой деятельности, например, участники торгов. Этап удостоверения подлинности может включать несколько уровней проверки и может потребовать участия третьей стороны, предоставляющей услуги по сертификации.

35. Хотя этот процесс, как представляется, может показаться более сложным и дорогим, чем тот, что осуществляется в традиционных системах, при правильной разработке и осуществлении он может обеспечить гораздо более высокий уровень безопасности при взаимодействии с пользователями системы благодаря эффективному контролю за доступом к информации, хранящейся в системе закупок. Электронная система фактически может обеспечивать строгое соблюдение принципа выборочного доступа к содержащейся в ней информации, поскольку система должна проверять полномочия и соответствующий уровень доступа, перед тем как предоставить доступ к данным. Субъекты, имеющие доступ к системе, включая персонал закупающей организации, но не обладающие необходимыми полномочиями (или обладающие необходимыми полномочиями, но желающие получить доступ к данным до определенного срока, например, до момента вскрытия предложений на торгах), не смогут получить доступ к данным.

36. Вторым важным фактором повышения эффективности при разработке и практической реализации системы электронных закупок связан с возможностью оценки и оптимизации цепочки закупок. Внедрение электронных средств в процесс закупок не должно ограничиваться цифровым воспроизведением шагов, предпринимаемых при использовании бумажных документов, а должно включать оценку и обзор процесса независимо от используемых носителей информации. Такие меры могут осуществляться на всех этапах цепочки закупок: планирование и подготовка бюджета (включая налаживание или расширение оперативного взаимодействия с финансовыми учреждениями в электронной форме); выбор метода закупок; запрос предложений на торгах, их оценка и принятие решения; системы закупок; и контроль и регулирование исполнения контракта и платежи.

37. Такой подход может способствовать упорядоченному и последовательному внедрению электронных средств, что позволит получить

дополнительные преимущества по сравнению с существующими процедурами. Например, может появиться возможность изменить порядок взаимодействия с участниками торгов путем сокращения личных контактов, в ходе которых должностные лица могут подвергнуться давлению, и предоставления в ответ на вопросы информации общего характера.

D. Дополнительные превентивные меры

38. Еще ряд вероятных преимуществ в плане повышения эффективности связан с активным осуществлением мер по предупреждению коррупции. Соответствующее программное обеспечение может контролировать закупочные операции и сигнализировать о факторах риска. Кроме того, системы закупок могут взаимодействовать с другими публичными базами данных для проверки квалификационных требований, предъявляемых к третьим сторонам, таких как лицензии на торговлю и соблюдение особых требований законодательства. Такой подход может быть особенно полезным при решении сложных задач, например проверка статуса и квалификации субподрядчиков в случае крупных инфраструктурных проектов.

39. И наконец, электронные средства позволяют развивать некоторые современные методы закупок, которые возможны только в такой форме. Речь идет о динамичных системах закупок и электронных реверсивных аукционах, которые являются методами, используемыми, в частности, при закупке в больших количествах стандартных позиций или товаров с низкой стоимостью¹⁷.

E. Тематическое исследование: осуществление электронных закупок в Албании

40. Недавно в Албании была внедрена обязательная к применению электронная система публичных закупок¹⁸. Она может стать интересным примером реализации такой системы в стране с переходной экономикой и с

¹⁷ Например, в статье 1 Директивы 2004/18/ЕС Европейского парламента и Совета от 31 марта 2004 года содержатся следующие определения динамичной системы закупок и электронного (реверсивного) аукциона:

"6. "Динамичная система закупок" представляет собой процесс, целиком осуществляемый с помощью электронных средств в целях закупок обычно используемых видов продукции, характеристики которой в том виде, в каком она в целом предлагается на рынке, отвечают требованиям заключающего договор органа, рассчитанный на ограниченный срок и открытый в течение всего этого срока для любого экономического субъекта, удовлетворяющего критериям отбора и представившего ориентировочную тендерную заявку, соответствующую спецификациям".

7. "Электронный аукцион" означает повторяющийся процесс, который предполагает использование электронных средств для представления поставщиком либо новых цен, пересмотренных в сторону понижения, либо новых стоимостей некоторых элементов тендерной заявки, либо того и другого после первоначальной всесторонней оценки тендерных заявок, что приводит к их расположению по рангу или изменению их расположения".

¹⁸ Система электронных закупок Албанского управления публичных закупок (УПЗ), размещена на сайте <https://www.app.gov.al>.

ограниченной инфраструктурой ИКТ и компьютерной грамотностью, в которой борьба с коррупцией, в том числе в сфере публичных закупок, определена в качестве одной из приоритетных задач.

41. В 2007 году в Албании были приняты меры для более широкого распространения информации о закупках, такие как реклама публичных тендеров в режиме онлайн на едином портале и возможность бесплатной загрузки соответствующих документов. По состоянию на 1 января 2009 года албанское законодательство предписывало, чтобы все операции по публичным закупкам – как на центральном, так и на местном уровне – на сумму более 3 000 евро обрабатывались в электронном виде.

42. Действия по совершению закупочных операций в электронной форме включают рекламу торгов, представление предложений и уведомления о заключении или аннулировании контрактов. Кроме того, на центральном портале закупок размещена общая информация, касающаяся законодательства, правил, стандартных тендерных документов и справочников по закупкам.

43. В 2009 году албанская система электронных закупок позволила сократить расходы на проведение торгов на 15 процентов и увеличить среднее число субъектов экономической деятельности, участвующих в торгах, с 2,3 участника в расчете на одни торги в 2005 году до 7,7 в 2009 году¹⁹.

44. Кроме того, как представляется, внедрение этой системы действительно приводит к расширению использования ИКТ субъектами экономической деятельности. Внешние оценки подтвердили возросшую удовлетворенность клиентов и уменьшение количества жалоб после перехода на электронную систему²⁰.

Ф. Соображения по внедрению электронных систем закупок

45. В свете соображений и ожиданий, подобных тем, что изложены выше, в каждом регионе мира предпринимались многочисленные попытки внедрить системы электронных закупок. Однако успех таких инициатив был неодинаков. Как отмечалось выше, зачастую в качестве решающих определялись такие факторы, как наличие достаточно развитой инфраструктуры ИКТ и средняя компьютерная грамотность. Часто на практике проводится курс на постепенное развертывание всеобъемлющей системы электронных закупок. Такой подход может обеспечить придание импульса этому процессу путем использования результатов успешного завершения промежуточных этапов и может способствовать организации надлежащей профессиональной подготовки персонала. Другой опыт свидетельствует о важности твердой приверженности и долгосрочной поддержки со стороны высшего руководства на протяжении всего этапа осуществления.

¹⁹ Источник данных по албанской системе электронных закупок: Pjeteri Marku, *Albanian e-GP r-e-volution*, представлено на церемонии празднования Дня государственной службы Организации Объединенных Наций и вручения премии за достижения в области гражданской службы за 2010 год и на Форуме, Барселона, 21-23 июня 2010 года.

²⁰ Sigma, *Albania Public Procurement System Assessment*, May 2009, p. 9.

46. Кроме того, было рекомендовано избегать решений, предусматривающих выдвижение технических требований, не соразмерных с реальным положением в экономике и ИКТ страны, поскольку это может привести к чрезмерным затратам для закупающей организации и субъектов экономической деятельности. Как представляется, целесообразно также придерживаться нейтрального с технической точки зрения подхода и принять соответствующее законодательство по использованию электронных сообщений, сфера охвата которого не будет ограничиваться только публичными закупками.
