

**Transparency International – Kyrgyzstan**

**ОТЧЁТ**

**исследовательской работы на тему «Оценка коррупционных рисков при государственных закупках во время пандемии COVID-19 в Кыргызской Республике»**

**г. Бишкек – 2022 г.**

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	3
РАЗДЕЛ I. ПРОБЛЕМА КОРРУПЦИИ В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК – АНАЛИЗ .....	4
1.1. ТЕРМИН ЗАКУПКИ .....	4
1.2. ОПРЕДЕЛЕНИЕ КОРРУПЦИИ .....	5
1.3. ФОРМЫ КОРРУПЦИИ .....	8
ВЗЯТКИ И ВЫПЛАТЫ ДЛЯ УПРОЩЕНИЯ ПРОЦЕДУР .....	8
ПОДКУП И ВЫМОГАТЕЛЬСТВО .....	9
КАРТЕЛЬНЫЙ СГОВОР ИЛИ СОГЛАШЕНИЕ О СГОВОРЕ .....	9
СТРУКТУРНЫЕ И СИТУАЦИОННЫЕ .....	10
1.4. ПРОЯВЛЕНИЯ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК .....	10
1.4.1. КОРРУПЦИОННЫЕ РИСКИ, А ТАКЖЕ ИХ ПРОЯВЛЕНИЯ НА ВСЕХ ЭТАПАХ ЦИКЛА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК .....	10
1.4.2. СПЕЦИАЛЬНЫЕ ФАКТОРЫ РИСКА .....	15
1.4.3. РОЛЬ КРЕДИТОРОВ, СПОНСОРОВ И ГАРАНТОВ .....	19
1.4.4. УЧАСТНИКИ В КОРРУПЦИОННЫХ СДЕЛКАХ .....	20
1.4.5. ВЛИЯНИЕ КОРРУПЦИИ НА ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ, И УЩЕРБ ОТ НЕЁ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК .....	22
РАЗДЕЛ 2. ЧТО ВОЗМОЖНО СДЕЛАТЬ? АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ СТРАТЕГИИ И ИНИЦИАТИВЫ В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК .....	24
2.1. ВАЖНЕЙШИЕ ШАГИ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОЗРАЧНОСТИ ВСЕГО ЦИКЛА ЗАКУПОК .....	24
2.2. КОРРУПЦИОННЫЕ СХЕМЫ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ПРИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПКАХ НА ОСНОВЕ БАЗОВЫХ ЕЁ ПРОЯВЛЕНИЙ (на примере государственных закупок в период «18» марта 2020 года по «30» декабря 2020 года – COVID-19 в Кыргызской Республике) .....	40
2.2.1. КОРРУПЦИОННЫЕ СХЕМЫ ПРИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПКАХ В СИСТЕМЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ И МУНИЦИПАЛЬНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ .....	40
2.2.2. ЗАКЛЮЧЕНИЕ ПО АНАЛИЗУ ПРИЧИННО-СЛЕДСТВЕННЫХ СВЯЗЕЙ ПРОЯВЛЕНИЯ КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ .....	68
РАЗДЕЛ 3. ДОРОЖНАЯ КАРТА АНТИКОРРУПЦИОННОЙ СТРАТЕГИИ И ИНИЦИАТИВ В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК .....	71

## ВВЕДЕНИЕ

Закупки товаров, работ, услуг и консультационных услуг государственными органами и/или органами местного самоуправления сами по себе составляют в среднем от 15% до 30% валового внутреннего продукта (ВВП), в некоторых странах даже больше. Мало найдется видов деятельности, создающих большее искушение или предлагающих более широкие возможности для коррупции, чем закупки государственного сектора. По исследованиям Transparency International, ущерб от коррупции составляет обычно от 10% до 25%, а в некоторых случаях ущерб достигает 40-50% от стоимости контракта.

Процедуры государственных закупок часто являются сложными. Прозрачность процессов ограничена, а манипуляции трудно обнаружить. Немногим людям становится известно о коррупции, немногие жалуются публично, поскольку не их собственные, а правительственные финансовые средства тратятся впустую. Опротестование действий учреждения, финансируемого государством, в государственную структуру – суд, который так же финансируется из бюджета, считают не целесообразным.

Целью представленного исследования является попытка продемонстрировать коррупцию в области государственных закупок путем выявления ключевых индикаторов коррупции. COVID – 19 выявил, что многие механизмы по реализации государственных закупок носят декларативный характер, где не решены ключевые вопросы, которые позволили бы существенно снизить коррупционные риски. Это показывает причинно–следственный анализ, проведенный по взаимосвязи коррупционных рисков с индикаторами коррупционных проявлений. Вроде бы на первый взгляд, имеется веб платформа, где имеется вся информация о тендерах, законодательная база, которая постепенно улучшается. Но при глубоком анализе причинно–следственной связи, оказывается, что мы имеем «декоративный фасад прозрачности», или «люк», который должен был бы закрывать коррупционные махинации, но внутри под «люком» протекают коррупционные проявления, которые невидимы человеческому глазу. Эта видимость, к сожалению, прикрыта решениями второстепенных вопросов, где основные вопросы остаются нерешенными. Например, для того, чтобы государственные закупки проходили открыто и честно, в первую очередь необходимо перед самым 1 этапом «оценки потребностей» проводить общественные слушания (формат Public Policy), так как закупаются порой ненужные либо сильно дорогие товары (ненужные лекарства, вакцины и т.д.). На общественные слушания должны также привлекаться эксперты для профессиональной оценки потребности, которые должны отбираться на прозрачной основе. Без проведения данной процедуры, дальнейшее проведение этапов в государственных закупках станет намного уязвимей для коррупционных проявлений.

Второй вывод показывает, что в условиях COVID – 19, в стране было объявлено ЧС, которое позволило обойти с трудом выработанные и внедряемые барьеры, и дальнейшее применение результатов. Мы получили аналитический материал, который однозначно показывает обозначенные проблемы. Можно выбрать два альтернативных пути противодействия в сложившейся ситуации, первый - отмена ЧС, действующая до настоящего времени, по которому трудно привлечь лица, злоупотребляющие данным положением. И второй путь, по которому, в сложившейся политической ситуации в стране, имеется большая вероятность по пересмотру нормативно правовой базы. Так, например, запуск общественного обсуждения до проведения 1 этапа может стать не реализованной.

В данном исследовании дается общее представление о проблеме коррупции в государственных договорах на примере государственных расходов на приобретение товаров, работ и услуг во время всемирной пандемии COVID-19 и её последствиях на территории Кыргызской Республики (раздел 1). Предложен опыт того, как эта проблема может быть рассмотрена (разделы 2 и 3). В работе рассматриваются государственные органы, а также субъекты частного сектора, такие как, поставщики, подрядчики и консультанты.

## РАЗДЕЛ I. ПРОБЛЕМА КОРРУПЦИИ В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК – АНАЛИЗ

### 1.1. ТЕРМИН ЗАКУПКИ

«Закупка» относится к расходам на приобретение или инвестирование в товары, работы или услуги, от карандашей, постельного белья и аспирина для больниц, бензина для правительственных автомобилей, приобретение легкового и/или грузового автопарка, лечебного и/или диагностического оборудования для школ и больниц, до использования рабочих правительственными департаментами, лечебными учреждениями, другой легкой или тяжелой техники, или недвижимости, для строительства, вплоть до консультативных и иных услуг (от строительства дорог, зданий, сооружений, или срочного найма консультантов по общественному здравоохранению, эпидемиологии, фармацевтике, финансам, юриспруденции, или в иных консультативных целях).

В представленной работе «**Закупка**» определяется в широком смысле — как подготовка, проведение отбора, присуждение контракта, так и реализация/ осуществление/ администрирование контрактов на товары, работы, услуги и консультационные услуги; таким образом, охватывает не только выбор партнера государственным органом (покупателем), или фактическое вступление контракта между двумя или несколькими заинтересованными сторонами, но весь процесс – от оценки потребностей до подготовки тендера, присуждения и реализации/ осуществления/ администрирования контрактов на товары, работы, услуги и консультационные услуги. В том числе такие услуги как техническое консультирование, по здравоохранению, финансам, по юриспруденции или по иным консультативным целям.

Предложения, разработанные здесь служат для целей очистки процесса закупок от коррупционных рисков, могут применяться *mutatis mutandis* (с соответствующими изменениями и дополнениями) для процессов по выдачи лицензий (например, для работы определенных государственных структур, или служб с участием государства), по выдаче разрешений (на строительство зданий, больниц, других лечебных учреждений, на производство и/или продажу лекарственных средств, на оказание лечебно-профилактических услуг, и иных разрешений), по концессионным соглашениям (на добычу природных и других ресурсов), а также по отбору исполнителей государственной оценки там, где государство администрирует процессы владения государственной и/или муниципальной собственностью.

«Государственные закупки» относятся ко всем контрактам между правительством (департаменты правительства, государственные предприятия/ акционерные общества/

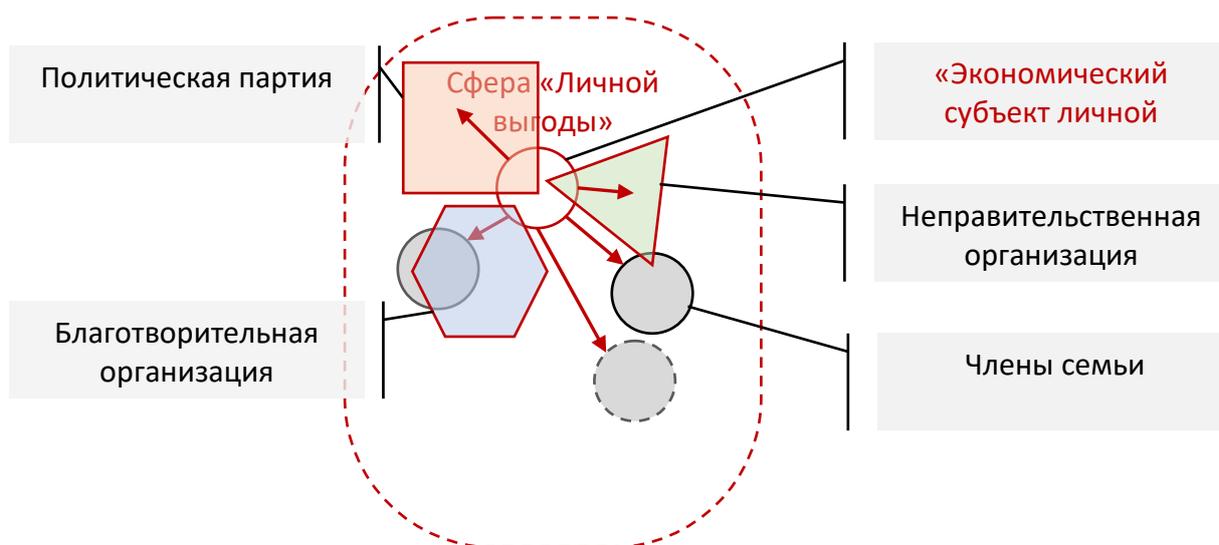
структуры и др. виды учреждений) и компаниями/ юридическими лицами (государственными или частными), или отдельными физическими лицами.

Ну и наконец, в то время как работа главным образом затрагивает государственные закупки, вопросы очень схожи в том, что касается договорных отношений и для частного сектора.

В представленном исследовании не затрагивается и не отражается взаимоотношение с глобальными/ транснациональными компаниями, которым необходимо уделять особое внимание в силу того, что они обладают ресурсами, намного превышающими возможности отдельно взятой страны, тем более бюджет Кыргызской Республики.

## 1.2. ОПРЕДЕЛЕНИЕ КОРРУПЦИИ

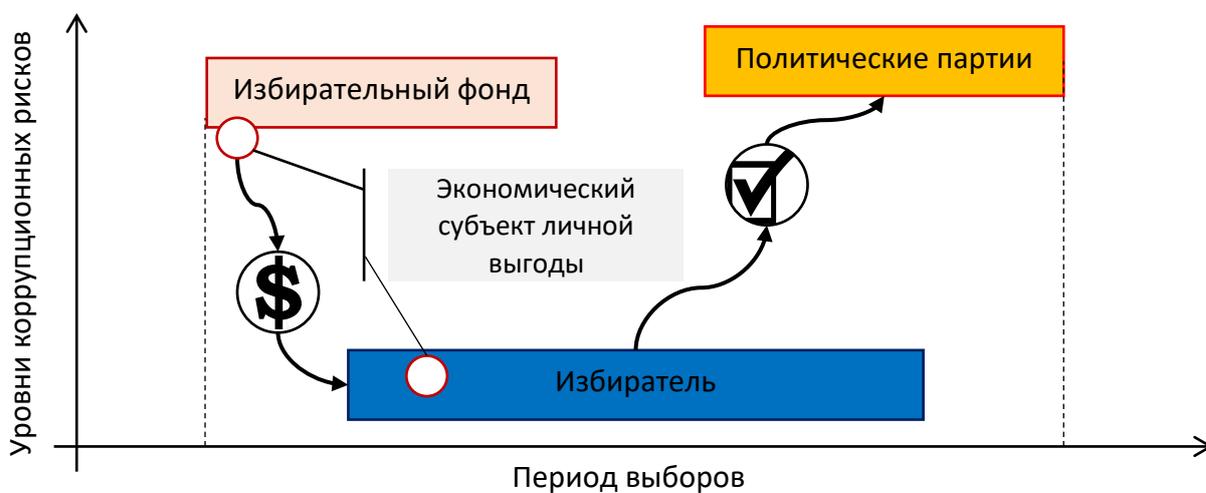
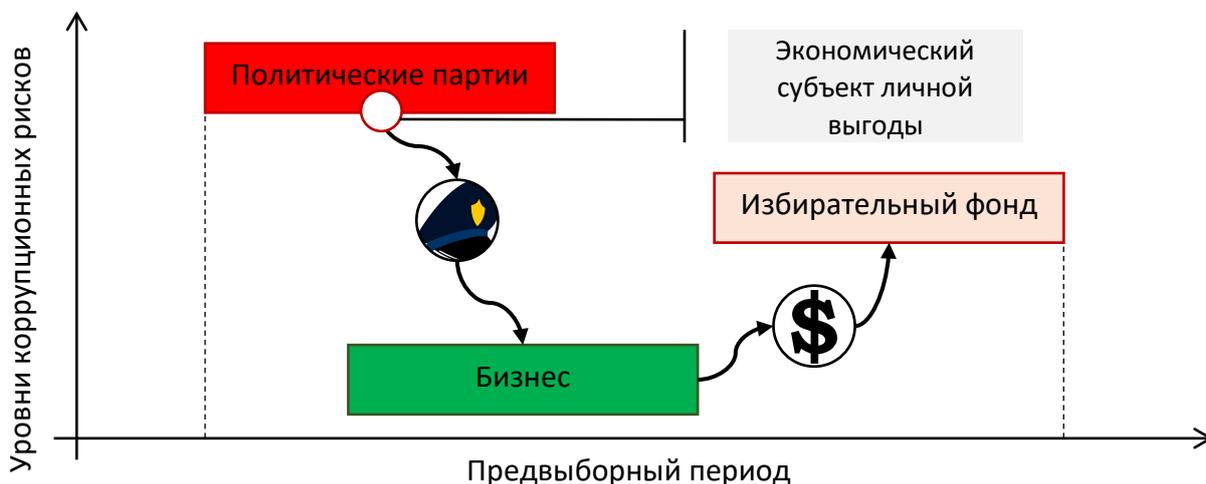
Transparency International (TI) определяет коррупцию как **«злоупотребление вверенной властью для личной выгоды»**. **«Личная выгода»** должна толковаться широко, включая выгоды, получаемые, например, близкими членами семьи экономического субъекта, политической партией такого субъекта, а в некоторых случаях неправительственной организацией или благотворительным учреждением, в которых подобный экономический субъект имеет финансовые и/или социальные интересы. В такой трактовке данное определение коррупции будет использовано в настоящей работе.

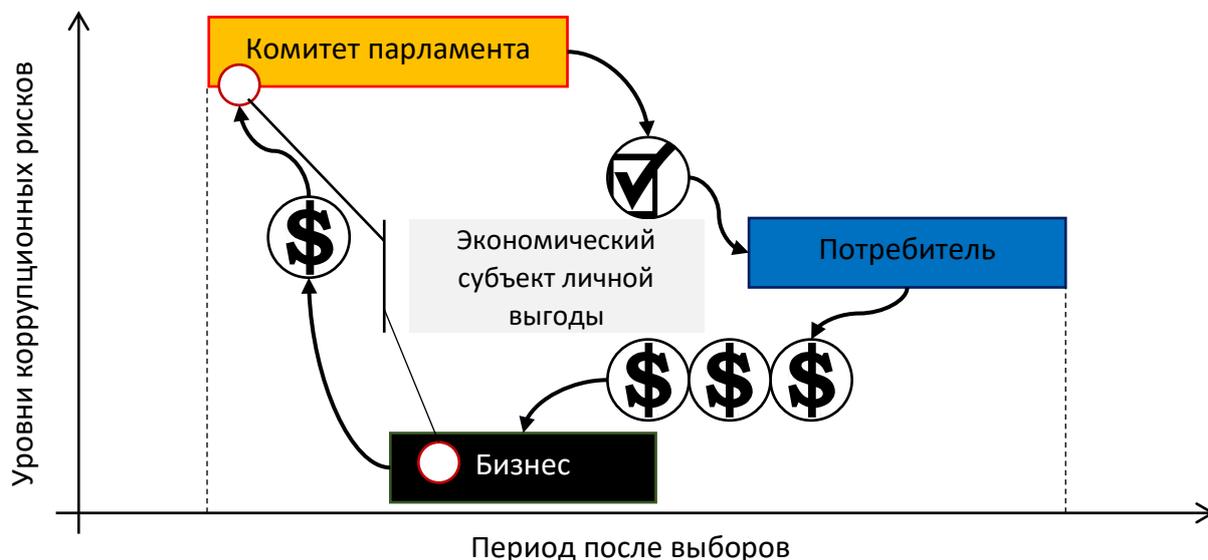


В Кыргызской Республике в Уголовном кодексе<sup>1</sup> представлено определение коррупции. Но уголовные кодексы обычно содержат набор преступлений, которые все вместе рассматриваются как коррупция. Например, взяточничество (дача, а также её получение) местными и/или иностранными государственными должностными лицами и/или частными компаниями, упрощение процедур выплат, мошенничество, мошенничество при подаче тендерной документации, хищения, кражи, сговор между участниками торгов, подкуп уполномоченных лиц/парламентариев и т.п. Деяния, которые считаются незаконными в одной стране, могут не подпадать под действие положений Уголовного кодекса другой страны; они могут также считаться «коррупцией» в обеих странах.

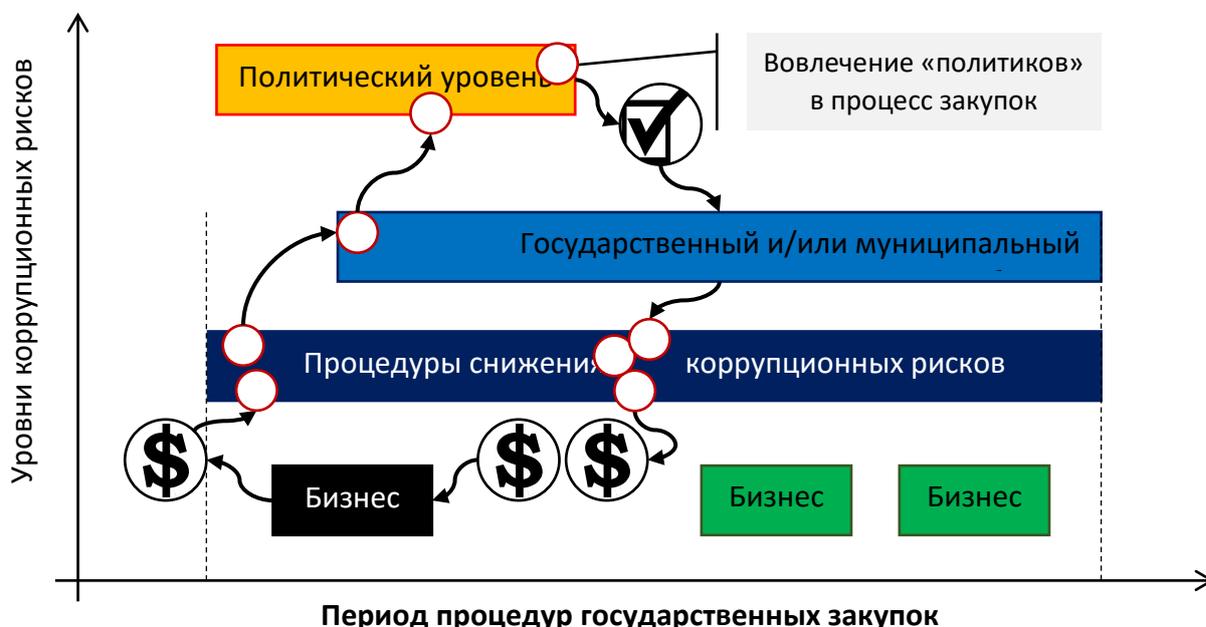
<sup>1</sup> Уголовный кодекс КР от 2 февраля 2017 года № 19 (ч.1 ст. 319) «Коррупция - умышленные деяния, состоящие в создании противоправной устойчивой связи одного или нескольких должностных лиц, обладающих властными полномочиями, с отдельными лицами или группировками в целях незаконного получения материальных, любых иных благ и преимуществ, а также предоставление ими этих благ и преимуществ физическим и юридическим лицам, создающее угрозу интересам общества или государства».

Политическая коррупция часто связана с избирательным циклом (что показано на нижеприведенных трёх рисунках) и касается главным образом финансирования выборов, или же связана с прямыми попытками подкупить голоса или решения политиков, или при парламентских выборах, или в иных случаях (например, в парламентском комитете). Политическая коррупция часто проявляется в виде лоббирования или как вымогательство, но также и через «карусельное» движение высокопоставленных политиков/государственных служащих из кресла государственного служащего прямо на высокие позиции в бизнесе, часто в компаниях, деятельность которых ранее регулировалась или контролировалась тем же государственным служащим.



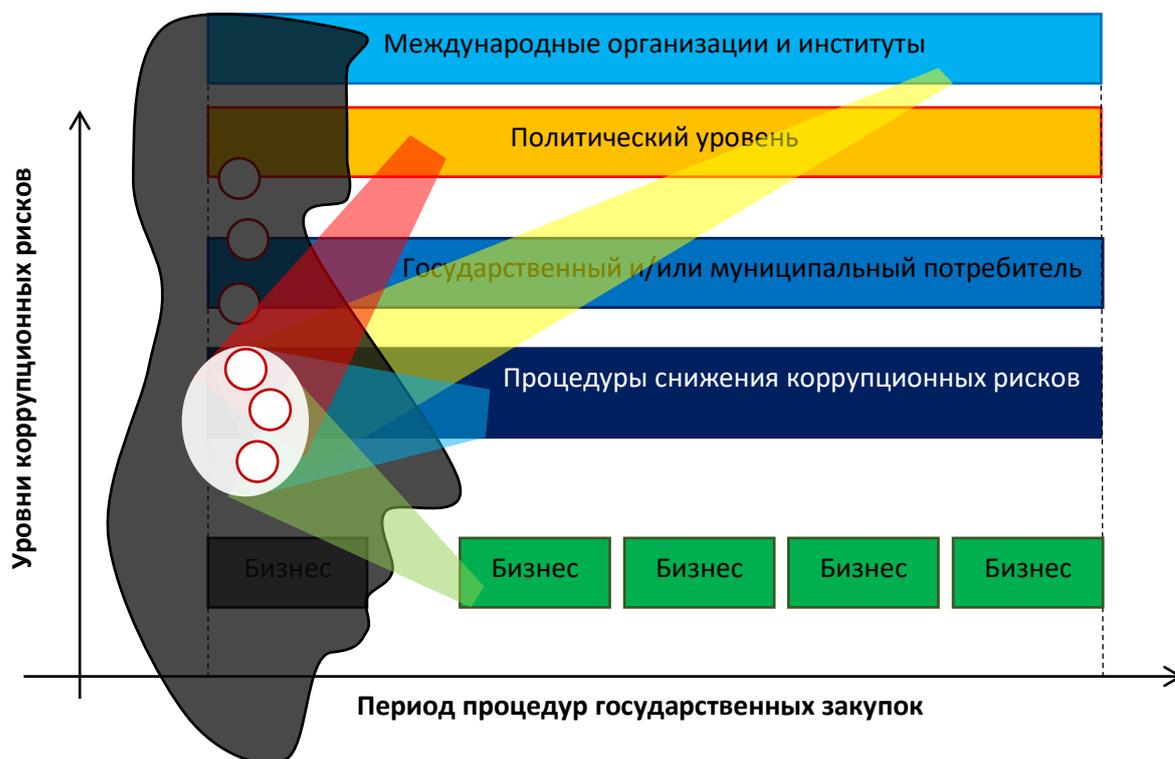


В контексте настоящего исследования «**политическая коррупция**» относится к **участию «политиков»** (а не государственных служащих/ должностных лиц) **в процессе закупок**.



Коррупцию часто называют «**управляемым преступлением**», поскольку, как дающий взятку, так и сам взяточник, являются преступниками, оба пытаются держать преступление в тайне, и только усилия властей<sup>2</sup> (всех участников: население, представительная власть, исполнительная власть, бизнес-сообщество, международные институты) приводит к раскрытию подобных фактов и, возможно, к последующему судебному преследованию. Нижеследующий рисунок показывает подобное явление в терминах (RGB+Y).

<sup>2</sup> – Настоящее утверждение справедливо для случая, когда предполагается что власть заинтересована в искоренении (значительном снижении уровня) коррупции. Однако для случая полной неопределенности (другими словами, когда и «власть» является заинтересованной стороной преступления) предлагаемая систематизация может привести к манипуляции гражданским сознанием, ожиданиями бизнес сообщества, а также оценки международных институтов.



### 1.3. ФОРМЫ КОРРУПЦИИ

Коррупция в сфере государственных закупок может проявиться разными способами. Они варьируются от наиболее распространенной формы авансовых выплат взяток и получения содействия до более изощренных форм политической коррупции.

#### ВЗЯТКИ И ВЫПЛАТЫ ДЛЯ УПРОЩЕНИЯ ПРОЦЕДУР

Обычно достаточно крупные суммы являются **взятками**, даваемые старшим должностным лицам (лицам, принимающим решения), в целях получения положительного решения, когда отсутствует такое право, или же отсутствует даже притязание на подобное решение. Тогда как **«выплатами для упрощения процедур»** обычно являются относительно небольшие суммы, выплачиваемые обычно более низкому уровню должностных лиц, чтобы ускорить и/или облегчить решение, к которому часто принуждают плательщика (таможенное оформление багажа или машин). Несмотря на то, что он (плательщик) имеет полное право на получение подобной услуги, которое может быть неоправданно долго, задерживаться или удерживаться до оплаты некоторой суммы. Обе формы являются коррупцией и представляют собой незаконное поведение в большинстве стран.

**Пример:** Взяткой может служить получение «вознаграждения» за положительное решение о назначении министром здравоохранения более высоким по положению политическим деятелем, тогда как Выплатой для упрощения процедур будет называться «вознаграждение» линейного работника медицинского учреждения за выписку бюллетеня по состоянию здоровья.

## ПОДКУП И ВЫМОГАТЕЛЬСТВО

Инициатива для **подкупа** может происходить, как со стороны дающего взятку, так со стороны берущего взятку, в последнем случае (также называемое **вымогательством**) это часто упоминается как «пассивная коррупция», но подобный термин вводит в заблуждение, поскольку вымогатели скорей всего являются всем, кто угодно, но не «пассивными» нарушителями закона.

**Пример:** Подкупом можно назвать целенаправленное деяние при регистрации фирменного наименования, нацеленное на руководство Департамента лекарственных средств при Министерстве здравоохранения, или для регистрации своей продукции в качестве лекарственного средства, разрешенного к использованию на территории Кыргызской Республики. Тогда как, целенаправленная деятельность руководства самого Департамента лекарственных средств при Министерстве здравоохранения, направленное на получение «вознаграждения» при прохождении регистрации продукции фирменного наименования для выдачи разрешения её использования на территории Кыргызской Республики, будет уже называться вымогательством. Как видно из примеров, вымогательство не может быть пассивным правонарушением, зачастую вовлекающее не один экономический субъект личной выгоды в процесс нарушения требований законодательства.

## КАРТЕЛЬНЫЙ СГОВОР ИЛИ СОГЛАШЕНИЕ О СГОВОРЕ

Участники тендеров часто образуют **картельный сговор**, который затем пытается манипулировать решением тендерной комиссии в пользу одного из своих членов, с участием или без коррумпированных государственных служащих – **инсайдеров**. **Соглашения о сговоре** могут включать, например, определение победителей в государственных торгах «по очереди» среди членов, или согласие на внутри картельные компенсационные выплаты за представление высокой цены или другие «неудачные» заявки.

**Пример:** В системе здравоохранения в качестве картельного сговора можно рассматривать случаи, когда на тендер предлагается лечебное/диагностическое оборудование от различных производителей по различным лотам, при этом на позиции, отсутствующие на складах, закладываются заниженные цены, а на те, которые имеются – предлагаются завышенные цены. Подобное использование пробелов в законодательстве используются чаще всего крупными дистрибьюторами (оптовыми поставщиками) конкурирующего оборудования, когда за требуемый короткий срок поставок невозможно оформить все разрешительные документы. При этом все участники торгов со стороны бизнес - сектора получают свою долю неоправданно высокой выгоды. Несмотря на то, что полученная «выгода» чаще всего направляется бизнес - сектором на получение разрешительных документов на ввоз, дополнительной номенклатуры своих товаров, работ, или услуг (другими словами на взятки или выплаты для упрощения процедур) в конечном итоге денежные потери распределяются между конечными потребителями медицинских услуг.

Соглашение о сговоре чаще всего происходит между различными аптечными пунктами, входящих в сеть какого-либо одного дистрибьютора, когда в конкурсе лечебного учреждения участвуют только представители такой сети. В подобных случаях возможно, как чередование победителей, так и внутренние компенсационные выплаты в рамках

такой «сети» дистрибьютора. В Кыргызской Республике такой сговор возможен между фармацевтическими компаниями, занимающимися поставкой, реализацией или изготовлением лекарственных средств и иных товаров, необходимых в медицинских целях.

## СТРУКТУРНЫЕ И СИТУАЦИОННЫЕ

Коррупция, с точки зрения бизнеса, обычно является «структурной», то есть она хорошо подготовлена и планируется, а также совершается систематически. Поводы для «ситуационной» коррупции являются незапланированными, например, когда человек за рулем автомобиля в состоянии алкогольного опьянения пойман милицией и предлагает взятку с целью побудить его не выписывать штраф **или** не лишать нарушителя права вождения автотранспортного средства.

**Пример:** К структурной форме коррупции можно отнести подкуп врачей различного уровня со стороны различных фирм для мотивации назначения его продукции пациентам. Тогда как к ситуационным проявлениям можно отнести случаи реализации провизорами контрафактных лекарств, поступающих из других рынков (будь то из Российской Федерации, Республики Казахстан, Турецкой Республики, Китайской Народной Республики, или из иных стран) без должного учёта и контроля со стороны производителя. Значит за последствия от воздействия такого лекарства он (производитель) не несёт никаких последствий. Ситуационные проявления коррупции обычно выявляются представителями дистрибьюторов и/или самими фирмами при самостоятельной инспекции сети провизоров, и не интересуют ни правоохранительные органы, ни фискальные. Они чаще всего выявляются лишь при совместных рейдах представителей Министерства здравоохранения с правоохранительными органами (Министерство внутренних дел, Финансовая полиция, Государственный комитет национальной безопасности, Генеральная Прокуратура), как следствие жалоб конечных потребителей (больных) на большую разницу в цене на лекарства в различных точках аптечной сети, при этом в подобных случаях очень сложно найти изъяны в сопроводительных документах структур фармацевтического рынка, поскольку не являются продуктом их непосредственной деятельности. Подобные «проверки» в конечном итоге приводят лишь к дополнительной «нагрузке» на карман самих конечных потребителей, поскольку не стимулирует снижение на лекарственные средства в аптечной сети.

## 1.4. ПРОЯВЛЕНИЯ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

### 1.4.1. КОРРУПЦИОННЫЕ РИСКИ, А ТАКЖЕ ИХ ПРОЯВЛЕНИЯ НА ВСЕХ ЭТАПАХ ЦИКЛА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Коррупция и коррупционные риски могут иметь место на всех этапах всего цикла государственных закупок. Цикл включает следующие наиболее общие фазы:

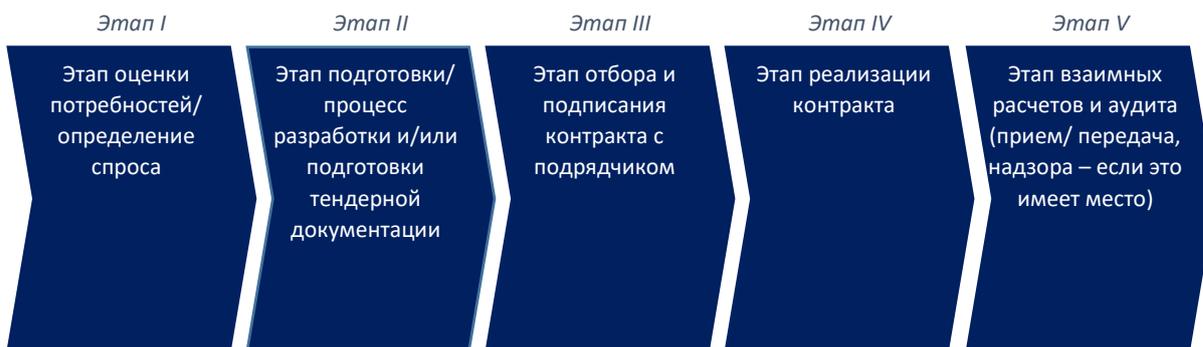


Рисунок 1. Этапы цикла государственных закупок

Риски и проявления коррупции могут быть разными на каждом из этапов. Целостная/ всесторонняя стратегия предотвращения или пресечения коррупции в этой области должна включать **различные подходы** на указанных этапах и **должна быть чувствительной** к «красным флажкам» (или к **проявлениям коррупции**), запускающих антикоррупционные корректирующие действия (или должна предотвращать их), как это будет раскрыто ниже.

Очень важный аспект, который следует учитывать при анализе коррупционных рисков, — необходимость отличать проблемы, **связанные с неэффективностью/ малой эффективностью** или **элементарной безграмотностью** (ошибкой) от **настоящей коррупции**. В то время как «плохой» результат можно получить в любом из трех случаев, при расследовании коррупционных схем необходимо **изучить более детально причины, почему это произошло**, в особенности, если будут выявлены преступные действия участвующих. **Не все проблемы эффективности связаны с коррупцией и наоборот**; и то, что может выглядеть как коррупция (коррумпированность), может оказаться простой ошибкой. Это различие также имеет важное значение, поскольку **некоторые реформы, направленные на повышение эффективности могут, к сожалению, подрывать усилия по укреплению прозрачности** (т.е. быть коррупционными). На пример, если цель какой-либо реформы является ускорение процессов закупок, и не уделяется должного внимания вопросам прозрачности, то рекомендация сократить время/ сроки публикаций тех или иных этапов государственных закупок, а также их оценки, может иметь неприятные последствия. Это также работает и в обратную сторону. Пропаганда мер прозрачности, которые сделают процесс государственных закупок неэффективным, также не приведет к достижению нашей цели (снижению уровня коррупции).

Ниже приведены некоторые примеры самых обычных проявлений коррупции и коррупционных рисков на каждом из этапов:

<p>Этап I</p> <p>Этап оценки потребностей/ определение спроса</p>	<p><b>A. Отсутствует необходимость</b> в инвестициях или в закупках. Спрос стимулируется лишь для того, чтобы та или иная компания могла бы совершить сделку, тогда как данная потребность в обществе имеет маленькое или даже никакого значения. <i>(Пример: Приобретение средств индивидуальной защиты (далее – СИЗ) – халатов для предотвращения заражения до объявления чрезвычайного положения (в период до объявления Чрезвычайного положения, и в самом начале – март/ апрель 2020 г.)</i></p> <p><b>B.</b> Вместо сокращения систематических потерь, или же</p>
---	---

обнаружения потерь в системе (каждая из которых предполагает невысокое вознаграждение, если вообще предполагает), **устанавливаются новые мощности** (что предоставляет новые шансы на получение взятки). *(Пример: Вместо восстановления стационарной системы лечебного учреждения средствами обеспечения места пациента системой снабжения больного воздухом, обогащённым кислородом, во всех лечебных учреждениях был сделан запрос на поставку/ снабжение системами искусственной вентиляции легких (далее – ИВЛ) и системами кислородных концентраторов, кислородный концентратор как раз и обогащает воздух кислородом, то есть не только концентрирует кислород в накопитель)*

- C. Инвестиция является **экономически необоснованной**, или наносит **ущерб окружающей среде**. *(Пример: Закупка лечебными и иными государственными и муниципальными учреждениями хлорсодержащих дезинфицирующих средств)*
- D. **Завышение** (с точки зрения цены и/или объемов, качества, сроков, и пр.) **потребности** в товарах и/или услугах в пользу конкретного поставщика. *(Пример: Навязывание СИЗов (самодельных «медицинских» костюмов индивидуальной защиты) для врачей в «красной зоне»)*
- E. Политическая поддержка в прошлом или откаты оплачиваются путем **включения в бюджет «помеченного» контракта** (бюджет на контракт с заранее «определенным» подрядчиком). *(Пример: Включение в список государственных поставщиков для нужд обеспечения первоочередными лекарственными средствами ряда дистрибьюторских фармацевтических компаний, аффилированных с руководством Министерства здравоохранения)*
- F. **Конфликты интересов** («вращающиеся двери», или «турникет», или ещё – «карусель») не устраняется, а принимающее решения лицо настаивает на необходимости контрактов, которые влияют на его старых работодателей. *(Пример: Включение в список государственных поставщиков ряда дистрибьюторских компаний, аффилированных с главами муниципалитетов (МСУ) в регионах страны)*

## Этап II

Этап подготовки/  
процесс  
разработки и/или  
подготовки  
тендерной  
документации

- A. Тендерные **документы** или **процедуры/ условия проведения** самого конкурса **разработаны в пользу конкретного поставщика**, так что на самом деле, конкуренция не является возможной (или является ограниченной). *(Пример: Требования тендерной документации включали специальные условия оплаты в условиях пандемии COVID-19, что подразумевало поставку лекарств и медицинских изделий «под честное слово» с выплатой после выделения бюджетных средств. Многим местным поставщикам лекарственных средств и медицинских изделий по итогам 2020 года не были выплачены финансовые средства, как за товары для борьбы с COVID-19, так и за ранее произведённые поставки)*
- B. **Пере - или недооценка** в пользу конкретного

претендента необходимых товаров и/или услуг (как с точки зрения цены и/или объемов, так и качества, сроков, и т.д.). *(Пример: Требования к СИЗ-халатам были специально занижены с целью включения в тендер пунктов с заведомо низкими ценами, чтобы участники с большим опытом и специализирующиеся ранее на этом рынке не могли конкурировать с предъявляемыми условиями)*

- C. Используются **ненужные сложности** по составлению тендерных документов и/или процедуры/условий проведения самого конкурса для создания путаницы, чтобы скрыть коррупционное поведение и затруднить мониторинг. *(Пример: Требования пропуска во время ограничения движения в г. Бишкек от Комендатуры, что затрудняло передвижение сотрудников фармацевтических компаний, которые не были аффилированы с руководством системы здравоохранения)*
- D. **Консультанты по разработке проекта** готовят его таким образом, что он отражает интересы определенного претендента. *(Пример: В рамках реализации проектов некоторых международных институтов правоохранными органами было отмечено недобросовестное отношение консультантов к составлению тендерных документов на приобретение машин скорой медицинской помощи с повышенными требованиями)*
- E. **Злоупотребление основаниями** для заключения прямого контракта, **или наоборот – вводят в заблуждение** о невозможности подписания такового. *(Пример: Во время чрезвычайного положения допускалось злоупотребление основаниями заключения прямых контрактов с отдельными дистрибьюторскими компаниями на поставку лекарств из списка, представленного в протоколе лечения. При этом были совершенно недостаточны попытки/инициативы по заключению прямых контрактов со всемирно известными производителями лекарственных средств)*

### Этап III

Этап отбора и подписания контракта с подрядчиком

- A. **Предвзятость лиц, принимающих решения**, (участвуют в получениях взяток, откатов или имеют конфликты интересов).
- B. **Субъективные критерии отбора**, в том смысле, что позволяют предубеждениям играть роль и этому не уделяется внимание.
- C. С помощью **обмена конфиденциальной информацией** до представления тендерной заявки или в период уточнений предоставляется конкурентное преимущество одному из претендентов. Разъяснения не являются общими для всех участников торгов.
- D. Нарушается конфиденциальность и **происходит выход за рамки юридической защиты информации**, что затрудняет мониторинг и контроль.
- E. Не являются публичными основания для выбора победителя (**отсутствие прозрачности оценки претендентов**). (Данный коррупционный риск в

Этап IV

Этап реализации  
контракта

основном касается крупных инвестиционных проектов и МПЗД)

F. Чрезмерная (излишне высокая) цена по итогам **ограниченного конкурса** или его (конкурса) отсутствия.

- A. Победители торгов/ подрядчики **компенсируют взятки** и другие дополнительные платежи через плохое качество, дефектные товары/ услуги, или отличие в спецификациях по контракту. Не соответствующая, или подложная спецификация выполнения работ, требует преждевременный ремонт или дорогого исправления.
- B. **Пересмотр контракта** или «**изменения заказов**» может привести к существенным изменениям контракта, часто осуществляемых в виде небольших изменений, которые могут предприниматься производственным инженером.
- C. Увеличение цены во время исполнения контракта путем «**изменения заказов**», что отражается на **изменении в спецификациях** или на **увеличении расходов**, часто осуществляется путем сговора между коррумпированным подрядчиком и коррумпированными должностными лицами, осуществляющими надзор за реализацией контракта.
- D. **Подача ложных** или несуществующих **претензий**.
- E. **Подкупаются** или не являются **независимыми должностные лица**, осуществляющие надзор, или наблюдатели над контрактом, которые готовы оправдать ложные или несуществующих претензии.
- F. **Допускается пересмотр контракта** или допускается его реализация с существенными изменениями, что делают процесс торгов бесполезными.

Этап V

Этап взаимных  
расчетов и аудита  
(прием/ передача,  
надзора – если это  
имеет место)

- A. **Предвзятые**, или «**подкупленные**», а также готовые поддержать поддельные сертификаты **аудиторы** и **бухгалтера**, подготавливающие окончательные счета.

По опыту исследований Transparency International чаще всего подвергаются коррупции ранние и поздние этапы цикла государственных закупок.

Среди наиболее важных областей повышенных рисков являются<sup>3</sup>:

<sup>3</sup> Подробные результаты применения Системы мониторинга государственных закупок, разработанной Transparency International методологии для оценки коррупционных рисков в системе государственных

- Ограниченный или закрытый доступ к информации;
- Злоупотребление исключениями для открытых государственных тендеров;
- Недостаточное или неэффективное управление и надзор за процессом заключения контрактов и, особенно, на этапе реализации контракта; и
- Недостатки и отсутствие прозрачности на этапе бюджетирования.

#### 1.4.2. СПЕЦИАЛЬНЫЕ ФАКТОРЫ РИСКА

Помимо присущих коррупционных рисков, а также их проявлений в рамках цикла государственных закупок, существуют особые факторы и обстоятельства, которые потенциально могут увеличить ранее указанные риски. Ниже приводится описание наиболее важных из них:

##### «Срочные закупки» в конце финансового года

Чаще всего коррупции подвержены **срочные закупки, сделанные в конце финансового года**, в связи с тем, что операции в этот период менее строго контролируются. Во многих учреждениях государственного сектора в конце финансового года неизрасходованная часть государственного бюджета «теряется» (возвращается обратно государству). Такое положение дел заставляет тратить неизрасходованные денежные средства, прежде чем произойдет такая «утрата». Иногда, это называют «чрезвычайной» ситуацией, для того, чтобы иметь возможность использовать прямые процедуры заключения контрактов без проведения тендеров, тогда как в противном случае необходимо было бы только проведение открытых торгов.

##### Ответы на «чрезвычайную ситуацию», на стихийные бедствия, и на другие подобные события<sup>4</sup>

Существует распространенное мнение, что из-за оперирования большими суммами денег особенно подвержены коррупционному риску государственные закупки и логистика **в случаях стихийных бедствий**, особенно в случае капиталоемких секторов, таких как предоставление жилья, водоснабжение и санитария. Такое восприятие привело к значительным инвестициям гуманитарных организаций для мер по уменьшению подобных рисков путем укрепления системы материально-технического обеспечения, с привлечением профессиональных логистов и обученного персонала<sup>5</sup>.

Закупочная деятельность в чрезвычайных ситуациях часто проходит в трудных условиях, где может потребоваться помощь при жестких ограничениях для быстрой доставки чрезвычайной помощи, потенциально увеличивая коррупционные риски.

Вопрос о коррупции в чрезвычайной ситуации должен рассматриваться в контексте других важных приоритетов управления, а также может быть потребует пересмотр, задокументированных компромиссов, таких как между эффективностью и экономией. Однако всем следует рассматривать эти коррупционные риски главным образом

---

закупок, можно найти по следующей ссылке: [http://www.transparency.org/regional\\_pages/americas/contrataciones\\_publicas/diagnostico\\_y\\_medicion](http://www.transparency.org/regional_pages/americas/contrataciones_publicas/diagnostico_y_medicion).

<sup>4</sup> – Для получения более подробных рекомендаций по стратегии, направленной на противодействие и предупреждение коррупции в случае стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуациях возможно было бы интересно изучить материал по следующей ссылке: <http://www.ku4.no/themes/ces/main.cfm> (“Corruption and public procurement in aid-funded emergency relief”).

<sup>5</sup> – Thomas & Rock Kopczak, 2005.

посредством эффективного управления и более высокого уровня подотчетности и прозрачности перед пострадавшими<sup>6</sup> от катастрофы группами населения.

### Недостаточный уровень доступа к информации

Коррупция процветает в условиях неясности. Везде, где в государственном управлении существуют условия, когда отсутствует динамическая активная информационная политика, отсутствует надлежащим образом фактически реализованный и функционирующий Закон «О свободе доступа к информации», отсутствует информация о деятельности правительства и о его процедурах принятия решений, то все вышеперечисленное предоставляет возможность легко скрывать коррупционные манипуляции таких решений. Таким образом, **прозрачность и доступ к информации** считаются основными составляющими любых усилий по сокращению масштабов коррупции в обществе. В Кыргызской Республике Законы КР «О гарантиях и свободе доступа к информации» от 5 декабря 1997 года № 89 и «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» от 28 декабря 2006 года № 213 действуют в пол силы.

### Использование нестандартных документов для проведения торгов

**Стандартизированные тендерные документы**, а также иная документация для проведения государственных закупок обеспечивают предсказуемость и системность борьбы с коррупционными рисками. Если вместо этого используются нестандартные тендерные документы, то это открывает дверь для манипуляций, и приводит к непрозрачному принятию решений.

### Предпочтения участникам тендера при выборе

Предоставление любого рода предпочтений для определенных групп участников торгов всегда приводит к **риску подорвать справедливость** процесса закупок и, безусловно, накладывает дополнительные затраты на покупателя. Если всё же льготы должны быть предоставлены, важно, чтобы они были четко регулируемы, а также использовались прозрачно строго в соответствии с ясными (четкими) введенными в действие правилами. Например, когда страны или организации предоставляют льготы «местным поставщикам», такие, как разрешенные Всемирным банком процедуры для поставщиков и подрядчиков в развивающихся странах, то они должны быть полностью прозрачными для всех участников торгов, с самого начала нужно указывать сумму в процентах и кто имеет право на льготы.

### Участие компаний, принадлежащих официальным лицам

Участие в тендере компаний, принадлежащих частично или полностью государственным должностным лицам (официальным лицам), может создать дополнительные риски, если не обеспечены надлежащие системы для обеспечения прозрачности и подотчетности. Особенно проблематичным является то, что иногда не раскрывается владение собственностью компании государственными служащими. Требуется осмотрительность и необходимо специальным образом убедиться, что в таких торгах, подобные участники рассматриваются в том же порядке, что и любой другой претендент; если это возможно, то при выявлении того факта, что при подготовке государственных торгов внутренняя информация была доступна кому-либо, то подобные компании должны быть исключены из конкурса. Некоторые проявления/ индикаторы, должны вызывать дополнительную

---

<sup>6</sup> – Ewins, Pete, Harvey, Paul, Savage, Kevin & Jacobs, Alex; 2006. Для получения дополнительной информации по этому вопросу, пожалуйста изучите ссылки в конце Раздела.

проверку (расследование) компаний, где в состав учредителей могут входить государственные служащие (официальные лица), включают в себя следующее<sup>7</sup>:

- Компания с непрозрачной структурой собственности регулярно выигрывает крупные и иные государственные контракты;
- Члены семьи официального лица владеют собственностью и/или находятся в правлении компании;
- Обладание гражданским сообществом информации о владении хозяйствующими субъектами государством или государственным служащим;
- Периодическое появление/ выступления государственных чиновников в штаб-квартирах компаний.

В Кыргызской Республике 18 декабря 2020 года был принят закон КР «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики "О государственных закупках"» № 8, который вступил в силу 29 января 2021 года. Данным законом были внесены дополнения в статью 3, в которой дано понятие о бенефициарном владельце. Так же изменениям подверглась часть 4 статьи 6 Закона КР «О государственных закупках», которая теперь обязывает закупающую организацию требовать от поставщика (подрядчика) или консультанта письменное подтверждение об отсутствии аффилированности, а также информацию об их бенефициарных владельцах. На основании этих изменений информация о бенефициарных владельцах должна стать открытой и доступной на веб - портале государственных закупок. Тем не менее, исполнение данной нормы подвергается сомнению, так как в Кыргызстане бизнес давно ушел в тень и почти все компании чиновников и депутатов записаны на родственников и друзей, поэтому для того, чтобы данный механизм заработал в полную силу, необходимо решить несколько проблем, такие как:

- ✓ Улучшение работы по верификации декларирования доходов и расходов чиновников;
- ✓ Изменение закона «О конфликте интересов», так как данный закон не соответствует международным стандартам и является по сути формальным;

#### Участие подставных компаний/ компаний пустышек

Компании пустышки или подставные компании представляют собой корпоративные структуры, которые не являются в действительности операционными, и создаются в основном, чтобы помочь замаскировать или скрыть истинных владельцев. Они обеспечивают маскировку для государственных должностных лиц, их семей, субподрядчиков, или для соглашений - сговора между участниками торгов. По данным Всемирного банка, некоторые из «индикаторов», указывающие на существование компаний - пустышек и/или подставных компаний, включают в себя<sup>8</sup>:

- Ранее не известное юридическое лицо выступает в большом проекте в качестве субподрядчика;

---

<sup>7</sup> Указанные ограничения были прямо указаны или процитированы из «Коррупция в сфере государственных закупок: многолетние проблемы», изд. Эд. Кампос и др., в труде Всемирного банка «Многоликая коррупция». Есть также выпуск от 2007 года. Статья содержит дополнительную информацию на ограничения и примеры коррупции. Публикация является хорошим справочником для коррупции и борьбе с коррупцией в различных секторах.

<sup>8</sup> См. там же.

- Компания зарегистрирована в юрисдикции, где является возможным скрывать информацию о владельцах, правлении, и т.д.;
- Компания требует осуществлять оплату по счет-фактурам в юрисдикции, которая обеспечивает секретность таких платежей;
- Существует неизвестная история деятельности компании;
- Непрозрачная структура собственности компании;
- В список владельцев входят компании, оказывающие юридические услуги, или учредительные агенты;
- Отсутствуют видимые корпоративные средства;
- Контактными данными компании является какой-либо домашний адрес или служба автоматического ответа; и
- Не существуют надежных положительных отзывов за годы существования компании.

В случае с коронавирусной инфекцией в Кыргызской Республике во время «сработал» специальный фактор – «Специальные условия закупок во время чрезвычайной ситуации», когда были снижены требования, как к поставщикам, так и к поставляемым лекарственным средствам, работам, и качеству оказания медицинских услуг.

Схематично, ситуация показана ниже на Рисунке 2, когда имеющиеся барьеры на пути коррупционных рисков не сработали, поскольку основной поток нарушений, ошибок, и коррупционных рисков пошёл через «брешь» специальных факторов в форме «Специальных условий закупок во время чрезвычайного положения». Особую тревогу представляет тот факт, что, хотя условие «Чрезвычайного положения» были отменены, однако при этом сохраняются условия «Чрезвычайной ситуации», и не были ещё отменены послабления при осуществлении государственных закупок.

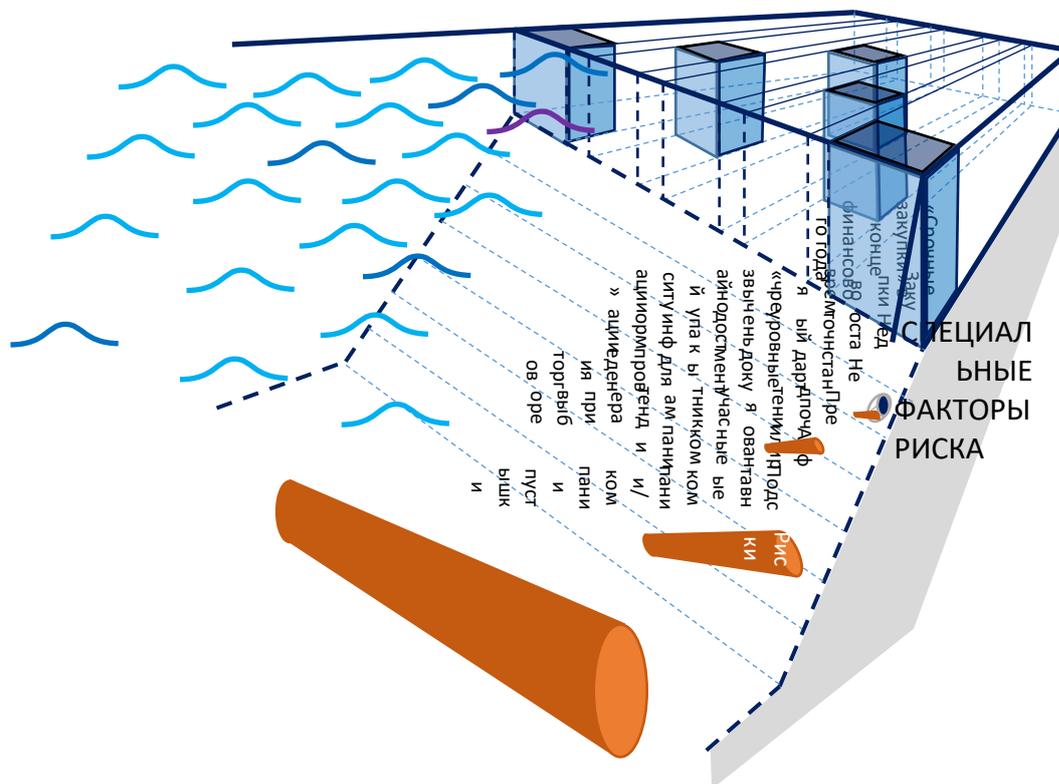


Рисунок 2. Место системам предупреждения, как типовых коррупционных рисков, так и специальных факторов риска

### 1.4.3. РОЛЬ КРЕДИТОРОВ, СПОНСОРОВ И ГАРАНТОВ

#### Международные финансовые учреждения/институты (МФУ/МФИ)

МФУ такие, как Всемирный банк, Азиатский банк развития, Европейский банк реконструкции и развития, Исламский банк развития, а также Национальные финансовые институты развития (как ЮСАИД, и др.) уже разработали годами проверенные свои собственные правила/процедуры для закупки товаров и услуг, предоставляемые за счет ресурсов таких институтов. Руководящие принципы Всемирного банка по закупкам (включая руководящие принципы по отбору консультантов) обеспечивают наиболее комплексную и тщательно разработанную систему организации торгов, которая в той или иной степени была принята другими МФИ. Эти руководящие принципы установили систему, которая обеспечивает успех в сокращении коррупции, тем не менее, конечно же, неотъемлемой частью любой системы являются люди (в государственных учреждениях, участники торгов и сотрудники МФУ) и всё же, таким образом, она является также уязвимой.

#### Коммерческие банки

Коммерческие банки могли бы, однако редко играют важную роль в предотвращении и снижении уровня коррупции в бизнес операциях. Коммерческим банкам чаще доступна соответствующая информация, которая может предоставить точные сигналы (красные флаги) коррупции по предстоящим сделкам, как привлечение зарубежных агентов за абсурдные цены и по неясным контрактам, денежные потоки для уклонения от налогов, и необычные структуры собственности. Коммерческие банки хорошо оснащены для проведения необходимого расследования своих клиентов, также им следовало бы быть

более заинтересованными в снижении своих финансовых рисков, связанных с коррупционными рисками.

### Официальные доноры

Доноры играют ключевую роль в продвижении прозрачности и подотчетности, как в зарубежной деятельности, которую они финансируют, так и в рамках своих собственных операций. Все правительственные донорские агентства имеют свои собственные процедуры закупок, однако наблюдается значительное отсутствие прозрачности по цепочке поставок, финансируемых донорами проектов. Трудности возникают, когда отсутствие согласования между донорами влечет за собой трудности на местах, подвергая такие проекты многообразным и различным правилам, которые чаще всего накладывают дополнительные расходы на местное институциональное развитие. Эти и связанные с ними вопросы были подробно обсуждены под рубрикой «Повышение эффективности помощи» и отражены в Парижской декларации 2005 года «О повышении эффективности помощи», которая была подписана подавляющим большинством доноров и странами - получателями помощи.

Парижская декларация (с приложенными показателями прогресса, поддающимися измерению) включает в себя обязательство развивающихся стран использовать взаимно согласованные стандарты и процессы для выполнения диагностики и проведения в среднесрочной и долгосрочной перспективе реформ системы закупок. Доноры обязались постепенно начать внедрять и использовать систему закупок страны партнера, когда страна реализует взаимно согласованные, как стандарты, так и процессы, и одобряет согласованные подходы, если национальные системы пока ещё не отвечают взаимно согласованному уровню эффективности.

Совместное предприятие ОЭСР-DAC<sup>9</sup> по закупкам, работающее совместно с Всемирным банком и ключевыми партнерами по закупкам в правительствах развивающихся стран, предназначено для предоставления рейтинга по четырём уровням со шкалой (от А до D) всех систем государственных закупок страны. Существующие данные, будучи модернизированными, для создания базового плана на 2006 год, и базовые показатели были согласованы в четвёртой версии Инструментов оценки ОЭСР для систем государственных закупок.

#### 1.4.4. УЧАСТНИКИ В КОРРУПЦИОННЫХ СДЕЛКАХ

Коррупционные сделки требуют участия различных субъектов в зависимости от используемой формы коррупции. Взятничество и платежи за упрощение формальностей требуют наличия дающего и берущего взятку лиц, чаще всего «помощника» и, в зависимости от суммы, какого-то лица, обеспечивающего безопасное сокрытие денег, или предоставляющего схему облегчения «отмывания» денег. Ниже приведены несколько примеров участвующих лиц коррупционной сделки.

#### Официальным лицом

(представляющим государственный орган, правительственное учреждение) обычно называют Работодателя или Первое лицо. Работодатель либо пытается предпринять уголовно наказуемое деяние и **вымогает взятку** от участников торгов до принятия официального решения в пользу последних, **или является получателем** при попытке дать

---

<sup>9</sup> OECD-DAC – OECD Development Assistance Committee

взятку одним или несколькими участниками торгов и принимает взятку в обмен на положительное решение.

#### Участники (поставщики, подрядчики, консультанты) и субподрядчики

Субъекты экономической деятельности, желающие вести бизнес с государством, поставляя товары или услуги, **либо сами предпринимают попытку**, предлагая/давая взятку или предоставляя какие-либо привилегии лицу (ам), принимающему (им) государственное (правительственное) решение, получить положительное по отношению к себе решение, **либо поддаются вымогательству и требованиям** коррумпированного Официального лица.

#### Агенты, другие посредники, консультанты, партнеры по совместному предприятию, дочерние компании

Субъекты экономической деятельности, желающие манипулировать процессом принятия государственного решения, часто непосредственно сами воздерживаются от совершения преступных деяний, однако используют агентов, «консультантов», «подрядчиков», других местных посредников, или используют местные дочерние компании, или — партнеров по совместному предприятию фактически для дачи взяток. **Контракт** с агентом обычно является расплывчатым, что касается цели, управления, раскрытия, подотчетности, факторов успеха и т.д., и зачастую **предусматривает выплату на банковские счета (скрытые счета)** в налоговых гаванях, давая, таким образом, четкое представление (ясный индикатор) о преступных намерениях самого контракта.

#### Высокая доля руководителей (в отличие от персонала младшего звена)

Опыт промышленно - развитых стран ясно показывает, что – помимо «платежей за услуги упрощения формальностей» – **большинство коррумпированных людей** (как со стороны частного сектора, так и со стороны государства) не принадлежит уровню младшего исполнительного звена или состоит не из подчиненных, а **являются лицами в высших эшелонах власти**, включая многих руководителей высшего звена.

#### Политики

Политики (особенно на муниципальном уровне) часто имеют двойную политико-административную функцию (например, местные депутаты), что приводит к **затруднительному правовому положению по отношению к коррупции** (иначе говоря, рассматриваются ли они как «Официальные лица» в уголовном кодексе или нет).

#### Финансовые убежища

Будет гораздо более трудно осуществлять коррупционную деятельность, если будет отсутствовать **возможность скрыть свою наживу**, или если будут отсутствовать **условия для отмывания денег**.

#### Свидетели

Все те, кто имеет информацию о коррупционной деятельности, имеют возможность остановить её, а **молчание – равносильно участию** в ней. Все больше и больше механизмов мотивации и защиты осведомителей, горячих линий для борьбы с коррупцией, а также других систем направлено на помощь, **и** на то, чтобы сделать оповещение проще для тех людей, которые желают видеть изменения в состоянии дел по уровню коррупции.

#### 1.4.5. ВЛИЯНИЕ КОРРУПЦИИ НА ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ, И УЩЕРБ ОТ НЕЁ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Удовлетворение общественных интересов является конечной целью государственных закупок. Как это и должно быть для любого действия правительства. В этом смысле, хорошая закупка должна удовлетворять потребностям людей, должна быть справедливой по отношению к бизнесу, должна обеспечивать сохранность (и избегать потери, в широком смысле этого слова!) государственных средств. Хорошие государственные закупки являются хорошим инструментом для реализации государственной политики во всех областях и, таким образом, должны быть инструментом для хорошего государственного управления, и, следовательно, – для хорошего правительства. В этом смысле хорошая система государственных закупок будет способствовать **легитимности** и повышению **доверия** к правительству.

Напротив, коррумпированная (плохая) система государственных закупок будет увеличивать уровень бедности и степень неравенства, через отвлечение внимания государственных средств от социальных нужд; она породит плохой отбор, будет поощрять конкуренцию в подкупе, а не в достижении лучшего качества или оптимальных цен. Для компаний на рынке страны коррумпированная система государственных закупок будет предоставлять недобросовестное, неустойчивое и рискованное конкурентное преимущество, и создаст своего рода «стоимость выхода на рынок» или нетарифные барьеры, по крайней мере, для тех компаний, которые не желают, или не могут позволить себе подкупить их по внутренней политике.

Существуют различные аспекты, в которых может быть выявлено последствие от коррупции в системе государственных закупок. Основные из них приведены ниже.

##### Финансовые последствия

Финансовые последствия или ущерб может состоять из:

- Неоправданно **высокая стоимость** закупок, инвестиций, услуг, **или** слишком **низкие доходы** от лицензий, разрешений, и т.д.;
- Приложенные **спецификации качества** по поставкам или работам **не оправдывают фактически уплаченной цены**;
- Обременение государства **финансовыми обязательствами** по закупкам или инвестициям, которые не нужны или вовсе экономически не оправданы, или являются излишними; и
- Обременение государства **незапланированными затратами** на ремонт для восстановления и на поддержание инвестиций, которые являются слишком быстрыми (ускоренные закупки МПЗД, упрощенный метод), чтобы оправдать или объяснить подобные расходы на техническое обслуживание.

Например, исследования, проведенные Transparency International в 2005 году в Чешской Республике на национальном и муниципальном уровне<sup>10</sup>, показали, что из-за

---

<sup>10</sup> Использованными источниками были Главного ревизионного управления, Министерство финансов и государственных службы на муниципальном уровне.

коррупции<sup>11</sup> в год терялось примерно 32,4 млрд крон (более 1,1 миллиарда евро) государственных средств.

### Экономические последствия

Обременение правительства **операционными расходами**, затратами и обязательствами на **обслуживание долга** по инвестициям/закупкам, которые отрицательно влияют на экономику страны могут составлять экономические последствия. Дальнейшее экономическое воздействие может произойти, когда из-за коррупционных затрат и угроз бизнесу **снизится уровень капитальных инвестиций**, влияя таким образом на экономический рост и уровень занятости населения.

### Воздействие на окружающую среду

Коррупция в сфере государственных закупок может породить не качественный отбор, среди проектов, оказывающих **неблагоприятные воздействия на окружающую среду**. В реализации инвестиционного проекта, который не соответствует внутригосударственным (или международным) экологическим стандартам, ущерб может состоять в ненужных или – завышенных экологических рисках, или — рисках для здоровья, или же вообще в нанесении фактического ущерба, в повышении финансовых обязательств, или в нанесении долгосрочного негативного воздействия на окружающую среду.

### Влияние на здоровье и безопасность человека

Ущерб может состоять из **рисков для здоровья** человека, или его **безопасности** из-за дефектов качества, экологически неприемлемых инвестиций (вложений), или несоблюдения экологических, или санитарных норм. Коррупционно-простимулированное строительство зданий и сооружений с несоблюдением стандартов может привести к их обрушениям или пожарам с последующей гибелью людей. Приобретение некачественных лекарственных препаратов для нужд больниц, приведет к потере здоровья пациентами или их гибели.

### Влияние на инновации

Отсутствие конкуренции вследствие коррупции приводит к **пренебрежению инновациями**. Компании, опирающиеся на коррупцию, не будут тратить ресурсы на инновации (новые технологии), и даже не коррумпируемые компании будут менее склонными делать необходимые инвестиции (денежные вливания) в инновации, если они не могут получить доступ к рынкам из-за коррупции.

### Эрозия ценностей

Когда люди наблюдают отсутствие внимания к честности и к всеобщему благу среди старших должностных лиц и среди субъектов экономической деятельности в частном секторе, а также, что безоглядное и коррупционное поведение вовремя не подвергается санкциям, то они легко **снижают свои собственные стандарты добросовестности**, исходя из необходимости, и, часто, из-за обыкновенной жадности. Это относится также и к другим субъектам экономической деятельности, которые понимают, что предложение конкурентоспособной цены и качества не является достаточным требованием для получения контрактов.

---

<sup>11</sup> Дополнительная информация может быть получена в Transparency International – Czech Republic: Chlumcanskeho 5, 180 21 Prague 8 (David Ondracka or Adriana Krnacova). Tel: +420 266 790 115; Tel: +420 266 790 117; fax: +420 284 682 872. E-mail: [ondracka@transparency.cz](mailto:ondracka@transparency.cz). <http://www.transparency.cz>

### Разрушение доверия к правительству

Когда люди замечают, что наглое коррупционное поведение среди представителей государства не подвергается наказанию, то они быстро делают вывод, что **нельзя в целом доверять правительству**, и что **обман** правительства является **морально допустимым**, и такое поведение **не противоречит устоявшимся общим ценностям**.

### Подрыв доверия у серьезных конкурентов, или же их уничтожение

Коррупция коррумпированных участников торгов, если они процветают и не подвергаются наказаниям, вызывает убытки и, возможно, даже **разрушает серьезных/честных конкурентов** и вполне может привести к **потере рабочих мест** со стороны субъекта экономической деятельности, который является более лучшим и более инновационным, чем коррумпированные претенденты, которые в свою очередь наперед не готовы полагаться на качество и стоимость своих продуктов, а лишь полагаются на коррупционные схемы для получения контрактов.

### Серьезная опасность для экономического развития

Если правительство обычно допускает коррупцию в контексте государственных закупок и/или инвестиций, и часто выбирает инвестиционные проекты не на основе их вклада в экономическое развитие страны, а на возможности получения взяток от них, страна может вскоре оказаться в условиях **разбазаривания инвестиционных возможностей и внешней помощи** в целях развития и, таким образом, серьезно **замедлит экономическое развитие** страны. Конечными жертвами становятся бедные люди (люди с низким уровнем достатка) в стране<sup>12</sup>.

## РАЗДЕЛ 2. ЧТО ВОЗМОЖНО СДЕЛАТЬ? АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ СТРАТЕГИИ И ИНИЦИАТИВЫ В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

### 2.1. ВАЖНЕЙШИЕ ШАГИ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОЗРАЧНОСТИ ВСЕГО ЦИКЛА ЗАКУПОК

Выше дано объяснение, что процесс государственных закупок, как правило, состоит из пяти отдельных **этапов**. Каждый из этих этапов уязвим для коррупции и должен рассматриваться отдельно. В настоящем разделе обсуждаются соответствующие вопросы, предупреждающие индикаторы (красные флаги), а также воздействия, которые могут быть предприняты на каждом этапе для устранения подобных недостатков.

#### Этап оценки потребностей / определение спроса

Важнейшим вопросом на первой фазе является **обеспечение социального и экономического обоснования** необходимых для приобретения товаров и услуг, или же будущих инвестиций, **а также обеспечения соответствия потребностям** сделанного из различных альтернатив выбора.

---

<sup>12</sup> Для получения дополнительной информации о влиянии коррупции на здоровье, а также более подробной информации о коррупции в сфере государственных закупок, связанных со здоровьем и фармацевтической промышленностью, можно обратиться к соответствующему Докладу Transparency International о коррупции от 2006.

## Этап I

Этап оценки  
потребностей/  
определение  
спроса

На первом этапе особое внимание должно быть уделено следующим **вопросам**:

1. Является ли **необходимым приобретение товаров и/или услуг** на данный момент времени?
2. Для инвестиционных проектов: Действительно ли **необходима дополнительная мощность**, или разрыв между потребностью и текущим состоянием можно разрешить через улучшение показателей сокращения потерь, или за счет осуществления ремонта существующей системы?
3. В обозримом будущем действительно ли необходима запланированная мощность, или заказываемое количество, или расширение обслуживания/сервиса (во **избежание ненужных или слишком больших инвестиционных проектов**)?
4. Где было бы оптимально расположить проект, какова оптимальная мощность, и **какой из имеющихся проектов для инвестиций лучший?**

Лишь немногие государства в мире имеют инструменты (возможности) для принятия решений по оценке потребностей, по определению масштабов или количества инвестиций по крупным (инфраструктурным) инвестиционным проектам за счёт собственных сил – государственных служащих. Чаще всего прибегают за помощью и нанимают инженеров - консультантов или банковских экспертов по инвестициям для оказания помощи правительству в процессе оценки потребностей. Здесь вопрос заключается в том, чтобы **обеспечить действительно независимый выбор консультантов** для подобной работы, а не, например, (формально или неформально) связанных с одним или несколькими поставщиками и/или подрядчиками, и, таким образом, находящихся под искушением рекомендовать решения, которые были бы интересны сообщникам таких консультантов.

### Что необходимо сделать во время этапа оценки потребностей:

- Во многих случаях на первом этапе, и на следующем, нанимаются консультанты. Поэтому, ключевым на первой стадии является:
  - Прозрачность процесса, в соответствии с которым, они привлекаются; и
  - Независимость их деятельности (исключить возможность конфликта интересов).
- На рассматриваемом этапе процесса принятия решений необходимо обеспечить участие общественности (гражданского общества). Одним из способов может быть проведение общественного слушания, однако подойдут и другие механизмы обеспечения процесса открытых консультаций. Это позволяет:
  - Проверить потребность;
  - Обеспечить подотчетность; и
  - Идентифицировать необходимые/ ненужные элементы при закупке товаров, услуг или планируемых инвестиций.

Поэтому, к участию в процессе отбора кандидатов должны быть допущены только те консультанты, способные **подтвердить свою независимость**, и которые готовы **взять на себя ответственность** (гарантировать), что выбор и разработка (дизайн) инвестиций будет не предвзятым в пользу конкретного поставщика или подрядчика. Кроме всего прочего, **может быть введен специальный запрет**, когда консультанты, которые участвовали на данном этапе, не могут участвовать в тендерном процессе (подобное возможно, если позволяет характер рынка или инвестиций).

Этап оценки потребностей должен быть строго **прозрачным**, для того чтобы позволить всем заинтересованным участникам внести свой вклад в отбор инвестиционных проектов, в его размещение, и в процесс проектирования, а также обратить внимание общественности на любой экономический, финансовый, экологический, социальный или на гражданский вопрос, или на проблему прав человека. Для того чтобы быть полностью уверенным, что выслушана и отражена озабоченность общественности (*Общественные слушания более подробно раскрыты в разделе 3.3*), на первой фазе очень удобным инструментом является инструмент **Общественных слушаний**. До начала этапа разработки и подготовки тендерной документации результаты оценки потребностей **должны быть преданы гласности** (освещены в средствах массовой информации); для очень крупных инвестиций — должны быть публичные обсуждения и комментарии их результатов.

#### Что необходимо делать:

- **Общественные слушания** для обсуждения разработки и подготовки тендерных документов. Подобный шаг позволяет общественности высказать замечания по проекту, а потенциальным участникам торгов — **заранее выявить потенциальные проблемы и выразить вопросы к подготовке документов предстоящих тендеров**, что исключит возможность содействия только одному претенденту; и
- **Активное раскрытие** соответствующей **информации** правительственными учреждениями через общедоступные информационные ресурсы (газеты, радио, телевидение, веб-сайты, социальные сети).

Следующие проявления являются **красными флагами** и/или (**индикаторами**) **показателями** возможных манипуляций на первом этапе:

- **непрозрачные процедуры** и **кулуарное принятие решений**, которые нельзя проследить (промониторить) и не подконтрольны для общественности,
- **недостаточный доступ** общественности в целом (в том числе, в частности, гражданского общества) к **информации о государственных программах**, процессах и решениях,
- **отсутствие возможности публичного обсуждения** государственных программ и принятия решений; а также
- В процессах приватизации и/или национализации, неясные, возможно, **намеренно неточные или расплывчатые цели и критерии для программы приватизации** и/или национализации, а также, либо непрозрачная, либо необъяснимая, **не рыночная оценка стоимости** предприятия.

## Этап подготовки/ процесс разработки и/или подготовки тендерной документации

Большинство из того, что было сказано на предыдущем этапе в равной степени относится ко второй фазе процесса: консультанты должны быть строго независимыми, а общественность должна иметь полный доступ к этому процессу.

### Этап 2

Этап подготовки/  
процесс  
разработки и/или  
подготовки  
тендерной  
документации

Во время процесса подготовки проекта и разработки тендерной документации, рекламы, возможно предварительной квалификации и подачи заявок, **красными флагами (индикаторами)** или **показателями** потенциальной манипуляции может быть следующее<sup>13</sup>:

1. Отсутствие или несоблюдение **плана закупок**;
2. **Контракты** на аналогичные товары/услуги **не сгруппированы, а разбиты**;
3. Не представлены **обоснования для заключения прямых контрактов**, или представлены подложные/ фиктивные документы;
4. Отклонение от **стандартной тендерной документации**;
5. Слабые **технические характеристики** и они не позволяют оценить качество работы подрядчиков;
6. «Узкие» тендерные характеристики или прослеживается **подгонка**; ссылки на «Национальный Стандарт по техническим характеристикам» для работ, которые должны быть выполнены, вместо более подробного описания в явной форме;
7. Не издано **глобальное уведомление** о закупках;
8. Дана **реклама (объявления на веб – платформе) с ограничениями** или сделано недостаточно уведомлений;
9. Предварительное **ознакомление с тендерной документацией одного из участников** или представление ему соответствующей информации;
10. Расплывчатые или **неясные предварительные квалификационные требования**;
11. **Недостаточная реклама**;
12. **Недостаточно времени**, отведенного для подготовки заявок;
13. Отсутствие публично известных **стандартных процедур оценки предложений/заявок**;
14. Исключение **опытных претендентов** из-за незначительных технических вопросов;
15. Требование о предварительной регистрации в утвержденном **государственном списке/реестре**;
16. Отказ в ответе на **запросы о разъяснениях в отведенное**

<sup>13</sup> Для получения дополнительной информации по этим вопросам обращайтесь к документам Всемирного банка.

- время;**
17. Только некоторые или один участник был **проинформирован о смете контракта** заказчика;
  18. Несоблюдение протоколов и **отсутствие** точных записей (**стенограмм**) предварительных встреч перед тендером, включая сессию вопросов и ответов;
  19. Разъяснение, запрашиваемое претендентами, не представлено **в письменной форме** или не **распространено среди всех** участников;
  20. **Задержка между сроком подачи заявок и их вскрытия;**
  21. **Разные места для приема заявок и их вскрытия;**
  22. Поданные и принятые заявки после истечения **крайнего срока подачи** заявок;
  23. Заявки **вскрываются не публично;**
  24. Имена **участников**, имена **компаний** - претендентов и **цены предложений** не регистрируются во время вскрытия тендерных заявок;
  25. Отсутствие организации **безопасного хранения**, и **ограниченного доступа** к полученным заявкам; и
  26. Отсутствие прозрачных **процедур рассмотрения жалоб**, и **определения** ответных мер (**средств правовой защиты**).

### Этап отбора и подписания контракта с подрядчиком

Выбор поставщика/ подрядчика/ консультанта/ лицензиата должен быть на основе *Этап 3* публичного конкурса, для больших инвестиций – международной общедоступной **конкуренции**, как проверенный способ получения наименьшей совокупной стоимости владения. «Низкая цена», необязательно влечёт за собой самую низкую совокупную стоимость владения или самую экономичную совокупную стоимость владения, учитывая то, что участники торгов могут делать ставки ниже ими ожидаемой стоимости, в надежде на то, что, как только заключат контракт, они смогут получить возможность повышения цен в дальнейшем. (См. ниже список того, что необходимо сделать перед началом процесса закупок.)

Этап отбора и подписания контракта с подрядчиком

**Руководство по закупкам Всемирного банка** является примером нормативно закреплённых процедур о закупках, которые доказали свою ценность и качество, поскольку они представляют собой наиболее рациональную гарантию того, что процесс отбора приводит к приемлемым результатам в имеющихся условиях. В соответствии с Руководством Банка, у участников торгов сегодня могут (и должны) быть запрошены, а они обязаны предоставить гарантии добросовестности, а также раскрыть информацию о наличии судимости или расследованиях, касающихся нарушений в сфере коррупции. Если подобная судимость или расследование имеют место, то претендент может быть исключен от участия в процессе закупок.

Дополнительные гарантии для противодействия коррупции, которые государственное управление могло бы рассмотреть, предоставляются применением концепции

**Соглашения о добросовестном поведении** в процессе государственных закупок<sup>14</sup>, как это в подобной ситуации было довольно успешно продемонстрировано в ряде стран. Еще одним хорошим вариантом для государственного управления является **распространение обязательств по государственной службе** (для службы в интересах государства) на подрядчиков и на консультантов, а также на частные или на компании с государственной долей участия, ранее осуществлявших государственные услуги (бывших чиновников).

**Что необходимо сделать перед Началом процесса закупок:**

- **Отстранение:** Исключить из конкурсных торгов участников, которые были вовлечены в коррупционные сделки; В Кыргызстане имеется список недобросовестных поставщиков на веб - платформе, но ограничено двумя годами пребывания и не является гарантией того, что этот поставщик (физическое лицо) не будет участвовать в эти два года под другим названием или организационной формой.
- **Подписать Соглашения (Пакты) о добросовестном поведении** до начала процесса государственных закупок (в идеале, начиная с первого этапа); Более подробную информацию о соглашениях (пактах) о добросовестном поведении см. ниже;
- Использовать **открытые конкурсные торги без ограничения** на количество участников всегда, когда это возможно. Необходимо применять процессы ограничения конкуренции (Ограниченные торги или заключение прямых контрактов) только там, где это действительно оправдано и представлены исчерпывающие доказательства, а также тщательно документировать все этапы процесса;
- Убедиться, что во время фазы консультаций по государственным закупкам (вопросов и ответов), представленные **вопросы и ответы являются общими для всех участников** торгов, а не даны лишь для некоторых из них;
- Ограничить или **управлять контактами/** связями между участниками государственных закупок и сотрудниками, занимающимися закупками или членами тендерной комиссии (лицами, принимающими решения), чтобы избежать неясных ситуаций между ними и другими участниками тендера; в Кыргызстане выполнить это требование невозможно, так как страна маленькая, работающие в одной сфере организации так или иначе знают о существовании друг друга и диалоги вероятнее всего происходят не только в рамках деятельности.
- Создать и использовать **систему регистрации конфликта интересов** для должностных лиц, что позволяет сделать возможным контроль конфликтами интересов у участников тендеров и должностных лиц, участвующих в отборе и процессах принятия решений; в настоящее время в Кыргызстане в закон КР «о конфликте интересов» еще не прописаны бенефициары.
- Необходимо разработать и использовать строгие **правила по отношению к государственным служащим**, которые гарантировали бы то, что они правильно отобраны; прошли необходимую подготовку; получают адекватную заработную плату; находятся под наблюдением и подконтрольны; раскрыли свои активы и доходы (как свои собственные, так и членов своих семей); а также гарантировали то, что на любую дополнительную работу у них было предварительно получено одобрение; и
- Необходимо разработать красные флажки (индикаторы) или показатели **для**

<sup>14</sup> Более подробно будет рассмотрено ниже

**служащих**, такие как:

- Дорогой образ жизни необъяснимый известными доходами;
- Частые социальные контакты с поставщиками и подрядчиками, а также другими клиентами;
- Дополнительные заработки (места работы) без получения предварительного одобрения работодателем;
- Отсутствие жалоб, когда жалобы следовало бы ожидать;
- Частое заключение контрактов с одним и тем же подрядчиком; и
- Необъяснимые и не имеющие документального подтверждения задержки процесса, не соответствующие временному графику.

Иногда может быть оправдано **ограничение открытого конкурса**, или даже **заключение контрактов на основе проведенных переговоров**, или **заключение прямых контрактов**, в связи с ограниченным числом потенциальных участников, или если делаются закупки на товары/услуги с исключительными правами или интеллектуальной собственности. Такие исключения, тем не менее, должны быть полностью обоснованы и задокументированы, и, таким образом, должны быть доступны для последующего пересмотра.

Однако чаще государственные органы выдвигают аргумент «чрезвычайной ситуации» для отказа от требований конкуренции. Поскольку этим аргументом часто злоупотребляют, это должно быть детально задокументировано: Только по-настоящему непредсказуемые природные или политические катаклизмы должны быть приняты в качестве «чрезвычайных»; не бывает ситуации, когда «чрезвычайность» или «срочность» происходят сами собой, и нельзя позволять подобным обоснованиям отменять конкуренцию при государственных закупках.

Для крупных контрактов на строительные работы, правительство может применять **процедуры предварительной квалификации** с тем, чтобы выбрать участников и уже провести сам процесс торгов между ними, с точки зрения финансовой и технической компетенции самих участников. В подобных случаях требования по добросовестному поведению должны применяться на этапе предварительного отбора, с тем, чтобы обеспечить соответствие положениям о добросовестном поведении подачу заявок всеми потенциальными участниками торгов.

Подготовка тендерных документов, Управление конфликтами интересов и Соглашение о добросовестном поведении в Аргентине. Поставка школьных принадлежностей<sup>15</sup>.

Одной из интересных особенностей Соглашения о добросовестном поведении является то, как его положения могут быть реализованы в менее конкурентных условиях (на мало конкурентных рынках) путем введения мер прозрачности, и даже, возможно, через содействие вовлечению и подотчетности. Такой случай, например, реализован в Соглашении о добросовестном поведении в Аргентине в 2003 году при поставке учебников для Министерства образования и науки.

Министерство образования, науки и технологии в Аргентине (здесь и далее просто

---

<sup>15</sup> Transparency International: Обворовать будущее – коррупция в школе, 2005. За более подробной информацией [пройдите по ссылке:](http://www.transparency.org/global_priorities/education/corruption_education)

Министерство) открыло конкурс на закупку 3'315'000 школьных учебников для старших классов среднего школьного образования. Учебники должны были быть распределены между провинциями в Аргентине среди 1'815'000 малоимущих школьников в государственных школах. Первая попытка процесса закупок состоялась в 2002 году. Процесс был разработан таким образом, чтобы осуществить предварительный конкурсный отбор на предварительной стадии, когда комитетом должны были быть отобраны книги. На этом этапе, различные издательские компании выразили обеспокоенность по поводу критериев оценки, используемых для отбора текстов, по качеству участвующих в процессе отбора экспертов, а также процедур на уровне провинций.

На основании вышеупомянутых вопросов обеспокоенности, позже процесс был признан аннулированным. Для второй попытки, Министерство пригласило Poder Ciudadano, главу Transparency International в Аргентине, (далее – TI), и поставило задачу введения прозрачности в процесс государственных закупок и гарантии широкого и добросовестного участия всех заинтересованных издательств<sup>16</sup>. TI представила три элемента в процесс государственных закупок:

**Во-первых, Соглашение о добросовестном поведении** среди всех участвующих издательских домов, и оно было реализовано в Министерстве. Соглашение ввело равные условия путем определения одинаковых правил для всех участников. Основная цель Соглашения заключалась в сокращении мотивов и возможностей для взяточничества и коррупции в этом процессе.

**Во-вторых,** были организованы **общественные слушания** (обсуждения), как критериев отбора учебников (Технического задания), так и обсуждения тендерной документации (подготовка процесса закупок). Эта информация была представлена для всех участников торгов (обеспечен доступ к проектам тендерной документации) путем поддержки её обсуждения в рамках публичного семинара. Несмотря на то, что результаты обсуждения не были обязательными для Министерства, все предложения по изменению были приняты и использованы.

**В-третьих,** были установлены **правила для регулирования конфликтами интересов** среди членов отборочной комиссии. Это включало, как механизм для выявления потенциальных конфликтов интересов, так и руководство по регулированию конфликтами интересов. Механизм идентификации состоял из присяги члена комиссии, который включала в себя: опыт работы в сфере исследовательской и академической деятельности, опыт преподавания, опыт работы на должностях в государственных учреждениях и в частных предприятиях, список публикаций, отношения с издательскими компаниями (работа, собственность и т.д.) и источники авторского вознаграждения. Эти заявления были обнародованы на веб-сайте TI. Это позволило **любому участнику указать на существование конфликта интересов** у члена отборочной комиссии, а Министерству реализовать правила и исключить членов, которые не соответствуют квалификационным требованиям.

С точки зрения проектирования процесса, из этого примера можно выделить некоторые важные элементы:

- Наличие этапа предварительного отбора было предназначено для создания

---

<sup>16</sup> За более подробной информацией обращайтесь к Poder Ciudadano (2004).

конкурентных условий в государственной закупке, в противном случае, заявки не содержали бы конкуренции;

- Процесс торгов, из-за характера закупаемых товаров/услуг, не акцентировал внимание только на ценах, а в основном обращал внимание на качество, определяемое содержанием учебников и их педагогических возможностях. Это было достигнуто в процессе предварительной квалификации и было учтено отборочной комиссией;
- Внедрена метрика прозрачности (транспарентности) на различных уровнях через:
  - Вмешательство третьей стороны и независимого игрока (ТІ Аргентина) с конкретной ролью посредника;
  - Соглашение по основным правилам, включенных в Соглашение и в руководящих принципах по управлению конфликтами интересов;
  - Наличие и доступ к информации в равной степени гарантированы для всех участников и для общественности по всем соответствующим аспектам процесса (в том числе и по конфликту интересов);
  - Вовлечение всех заинтересованных сторон, как в сам процесс (семинары, обсуждение технического задания, а также ситуации по конфликтам интересов), так и в ее компонентах: доступ к информации, открытое (свободное) участие, прозрачность, разъяснение по процессу(ам);
  - Обеспечение выполнения на практике согласованных правил (например, за счет эффективного исключения членов отборочной комиссии в ситуации конфликта интересов);
  - Ниже приведены результаты процесса, в соответствии с отчетом Главы ТІ в Аргентине<sup>17</sup>:
- 48 издательских компаний приняли участие в процессе государственных закупок учебников для школ, и подписали Соглашение о добросовестности.

Участовавшие претенденты представили в общей сложности 631 книг, из которых:

- 52% из них были рекомендованы Отборочной комиссией;
- 20% из них не получили рекомендацию Отборочной комиссии;
- 28% из них не соответствовали требованиям Технического задания.

Заключение контрактов привело к следующему распределению:

- 48% от участников конкурса получили заказ хотя бы на одну книгу;
- Из двух издательств, которые имели больше всего подписанных контрактов на учебники, каждый из них покрыл 15% от общего отбора.
- Лишь только два претендента имели только по одной отобранной книге, и 3

---

<sup>17</sup> См. там же

претендента имели подряды по 2-е книги.

Одним из самых сложных является **этап оценки заявки**, подлежащий правильному и справедливому осуществлению, и является одним из наиболее уязвимых шагов в процессе государственных закупок. Если кто-то захочет повернуть подписание контракта с «предпочтительным» поставщиком или подрядчиком, то это один из самых простых путей для манипуляций: Оценщики могут отклонить нежелательные заявки по тривиальным процессуальным основаниям – банально удалить, за невозможностью к парафированию заявки – или по отклонениям от спецификаций, которые они сочтут значительными. После проверки заявки, если никто им не мешает, оценщики могут найти/изобрести совершенно новые соображения, которые должны быть приняты во внимание при выборе победителя. Или критерии оценки конкурсных предложений могут быть настолько субъективными и совершенно не содержать объективных качественных элементов, что позволит оценщикам принять любое решение, которое они захотят. Все эти доводы приводят к необходимости наличия **критериев оценки** конкурсных предложений, которые должны быть предварительно четко сформулированы в тендерной документации, а также к необходимости наличия беспристрастного органа для надзора, чтобы проверить обоснованность действий специалистов по оценке. Также следует раскрыть общественности **результаты оценки**, включая **основные элементы оценки и процесса принятия решений**. Раскрытие критериев позволяет потенциальным участникам возражать заранее, если они считают, что критерии не являются подходящими (необходимыми), а раскрытие результатов оценки и причин для их выставления дают дополнительную уверенность/гарантию в том, что оценка была проведена должным образом.

### Этап 3

Этап отбора и подписания контракта с подрядчиком

Красные флажки (индикаторы) Всемирного банка или показатели потенциальных манипуляций/ коррупционных проявлений на текущем этапе<sup>18</sup>:

1. «Члены оценочной (тендерной) комиссии не имеют **необходимых технических знаний**» для правильной оценки заявок;
2. «Процесс закупок контролируется **небольшим числом лиц**» в Отделе по управлению проектом/ Отделе реализации проекта (ОУП/ ОРП);
3. «Произвольным образом **отстраняются** квалифицированные участники по мере прогресса государственных закупок, так что только одна фирма остается на пост - квалификационной стадии»;
4. «Необоснованные **задержки** при оценке тендерных предложений и при выборе победителя»;
5. «Большое количество **жалоб** на процесс торгов и на процедуру оценки заявок, полученных от участников, не прошедших отбор, особенно когда ставки в низком

<sup>18</sup> Указано там же

ценовом диапазоне объявляются не отвечающими требованиям»;

6. **Информация**, необходимая для **оценки** процесса закупок **отсутствует**;
7. **Доступны** для просмотра **только фотокопии** документов, да и то не все;
8. В ходе проверки отмечены **неправильные методы закупок** (например, из одного источника, а не по неограниченным конкурсным торгам);
9. **Критерии оценки изменяются** после получения заявок;
10. **Одни и те же участники** неоднократно **участвуют** в однотипных договорах;
11. **«Один и тот же претендент** неоднократно **выигрывает** однотипные контракты»;
12. **Небольшая разница** между оценкой стоимости закупок и полученными предложениями;
13. **«Сходство между** конкурирующими **заявками** (например, формат заявки, одинаковые или почти одинаковые цены за единицу, идентичные орфографические, грамматические и/или арифметические ошибки (либо наоборот – все/часть заявки(ок) представлены без единой подобной ошибки), одинаковые фотокопии документов)»;
14. Тендерные **обязательства (гарантии)** приобретаются конкурирующим участникам **из того же финансового учреждения**;
15. Конкурсные **обязательства (гарантии)** имеют **одинаковые даты** и/или имеют **последовательные серийные номера**;
16. **«Претендент перечисляет несколько адресов»;**
17. **«Цена за единицу товаров»** в конкурирующих заявках **неадекватно сильно варьируется** на величину, большую, чем 100%»;
18. **«Цены за единицу товаров» в конкурирующих заявках идентичны»;**
19. **«Участники торгов предлагают одинаковые товары/услуги** (например, одну и ту же марку и/или модель)»;
20. **Общий собственник** у заявителей, конкурирующих претендентов;

21. **«Отчет о проведенном конкурсе был исправлен или переиздан»;**
22. **Отчет о проведенной оценке конкурса был выполнен в нереально короткие сроки;**
23. **«Не выполнена Арифметическая проверка предложения(ий), что свидетельствует о пристрастии при выборе»;**
24. **«Оцениваемый претендент должен был быть дисквалифицирован на основании информации, представленной в своей заявке»;**
25. **«Претендент с самым низким ценовым предложением был дисквалифицирован, а объяснение, если таковое имеется, является очень слабым»;**
26. Поиск **разъяснения** используется как **прикрытие** для финансовых переговоров;
27. **Среди оценщиков – членов тендерной комиссии – выявлены корыстные интересы** или конфликт интересов;
28. **«Фальсификация биографии** в предложении по услугам консультанта»;
29. **«Необоснованные задержки согласования или исполнения контракта»;**
30. **«Договор не соответствует тендерной документации** (например, отличается спецификация и/или количество)»;
31. **«Название подрядчика отличается** в Договоре и в Отчете по оценке проведенного Конкурса»;
32. **Сумма контракта отличается** от суммы в Отчете по оценке проведенного Конкурса;
33. **«Контракт включает в себя поправки на изменения,** которые не являются частью тендерной документации»;
34. **«Накладываются требования по субподряду»;**
35. **«Не определены в самом договоре, как Строгая система для отслеживания изменений** в договоре, так и Система оценки претензий»;
36. **«Сотрудники, задействованные в процессе принятия решений по заключению контрактов, участвуют в надзоре за реализацией контракта».**

#### Рекомендации для Этапа отбора и подписания контракта с подрядчиком:

- **Критерии оценки** конкурсных предложений должны быть **ясными (четкими)** и должны быть **определены с самого начала**, они также должны быть **обнародованы**;
- В идеале, **разные люди должны делать оценку** заявок и **принимать решение о заключении** контракта;
- **Решение** о заключении контракта **должно приниматься коллегиально**, а не одним человеком;
- **Процесс оценки** и **принятое решение** о заключении контракта должны быть **доступными для общественности** (а лучше – подотчетными);
- **Про активное раскрытие** государственными органами соответствующей **информации** через веб-сайт и другие средства, а также **открытость для запросов** о предоставлении информации со стороны общественности; и
- **Регулярная ротация сотрудников**, иначе говоря, ни одно должностное лицо или сотрудник не должно достаточно долго оставаться в таком положении, чтобы налаживать неправильные связи с потенциальными взяточниками, или становиться зависимым от них.

#### Этап реализации контракта

Важно отметить, что эта фаза является столь же уязвимой по отношению к коррупции, как и предыдущие этапы. Типичные **примеры** можно найти в инженерно-строительной отрасли: Претендент может прийти к взаимопониманию с коррумпированным правительственным чиновником, на предмет того, что физический/технический контроль на этапе реализации проекта «не будет замечаний (будет игнорироваться) по вопросу использования иной спецификации». Это означает, что использование некачественного цемента, или использование меньшего количества арматурной стали, или строительство стены в 5 или в 7 см, а не заданной толщины в 10 см, пройдет без замечаний. (Так как это, очевидно, экономит значительные суммы денег, соглашение, возможно, даже позволяет подрядчику принимать участие в торгах с очень низкой ценой предложения и тем самым выиграть контракт.)

Другим примером является то, что коррумпированный чиновник одобряет частое повышение цен, как правило, на небольшую величину через последовательные интервалы времени, каждое из которых (повышение) достаточно мало, чтобы не требовать одобрения на более высоком уровне принятия решений. Или коррумпированный чиновник одобрит по-иному повышение (изменение) заказов, при которых коррумпированный подрядчик получает дополнительные контракты на работу за более высокую стоимость, за неконкурентоспособные цены. Такое правонарушение можно избежать с помощью строгих, более частых и внезапных **проверок** или, например, с помощью **внешнего мониторинга** со стороны гражданского общества (система мониторинга с помощью гражданского общества в качестве инструмента). Также, доказанной гарантией является правило, согласно которому, что как только совокупные изменения заказов превысят определенный порог, например, 15% от первоначальной стоимости контракта, то за любое дополнительное ценовое или другие виды изменения

заказов, независимо от того, насколько это изменение мало, **одобрение** должно быть рассмотрено на более высоком уровне принятия решения.

Этап 4

Этап реализации  
контракта

Красные флажки (индикаторы) Всемирного банка или показатели потенциальных манипуляций/ коррупции на этапе реализации контрактов<sup>19</sup>:

1. Изменена **спецификация** контракта или **объем работ** после того, как уже присуждён контракт;
2. **Осмотр на месте** выполненных работ показывает, что она **выполнена не в соответствии с техническими условиями** (нет соответствия спецификации и/или технологии строительных работ, при этом товары и/или услуги одобряются/ принимаются);
3. Материалы не используются вовсе, или **используемые не соответствует** заявленным **материалам**, одобренной в контракте спецификации;
4. Получено **несоответствующее количество** товаров и комплектующих/ материалов;
5. Задержка **сроков поставок** товаров или оказания услуг **на любом из этапов** процесса реализации проекта;
6. **Замена назначенного персонала** консультантов на менее квалифицированных или неопытный состав;
7. Частые **изменения по ключевым сотрудникам** ОУП/ОРП<sup>20</sup>;
8. **Изменения состава** ОУП/ОРП и сотрудников Банка, ответственных за проверку после проведения государственных закупок;
9. **Отсутствие или низкий уровень надзора** за физическими/ реальными работами;
10. Отсутствие или **недостаточный объём проверок** после проведения государственной закупки, и отсутствие/ недостаточность проверок на месте объемов выполненных работ;
11. Не поддерживается в должном состоянии **дневники проверок** на месте и **протокола заседаний**;
12. Инструкции/ **поручения** для подрядчиков даны **не в письменном виде**;
13. **Неполные записи** в ОРП/ОУП – значительное число отсутствующих документов;

<sup>19</sup> Материалы процитированы или взяты из документов Всемирного банка.

<sup>20</sup> ОУП/ОРП – Отдел управления проектом/ Отдел реализации проекта (расшифровка аббревиатуры)

14. Очень часто меняются заказы по контракту;
15. **Фотокопии** технических спецификаций в качестве «строительных» чертежей в тендерной документации;
16. Подробные чертежи, «строительные» чертежи, резервные спецификации содержат **ошибки** или **повторяющиеся записи**;
17. **Оплата** промежуточных платежей и счет-фактур **на несвоевременной основе**;
18. **Чрезмерное количество согласований**, необходимых для подтверждения промежуточных платежей;
19. **Отсутствуют записи оценки этапов работы** подрядчиков;
20. Необъяснимый или неоправданный **перерасход средств**;
21. Потребитель/ Клиент **недоволен** **завершенным объектом**.

#### Рекомендации для Этапа реализации контракта:

- Создать **независимую систему мониторинга**, которая будет проверять выполнение контракта, на соблюдение согласованных спецификаций, включая качество. Эффективным инструментом являются случайные/ **внезапные проверки на местах**; и
- Иметь четкие и заранее установленные **лимиты по изменению** заказов в контракте. Такие ограничения включены во многие законы по государственным закупкам, а также они могут быть включены в договора без необходимости внесения изменений в закон.

#### Этап взаимных расчётов и аудита (приём/передача, надзор – если это имеет место)

Наиболее важно, что **окончательная приёмка проекта** осуществляется персоналом, который не принимал участие ни в одном из предыдущих этапов, с тем, чтобы избежать сговора или сокрытия предыдущих правонарушений во время заключительного этапа аудита.

Важной гарантией, существующей во многих странах, является окончательный **внешний аудит** инвестиции. Но в отличие от обычной процедуры, где в ходе аудита просто просматривается и проверяется, является ли корректным арифметическое сложение чисел (финансовый аудит), правительство должно – по крайней мере для крупных инвестиционных проектов – провести аудиты эффективности, которые также рассмотрят первоначальную оценку прогнозов затрат и выгод, сравнить их с фактической конечной стоимостью проекта и реально полученными выгодами (например, прогнозный и фактический подсчет пропускной способности транспортных средств по новой дороге и т.д.), а также оценить все еще соответствует ли оригинальное проектное обоснование первоначальному предложению. Если в процессе аудита обнаруживаются большие расхождения, то **должно быть проведено расследование** о причастности и

ответственности должностных лиц, а затем должно быть привлечение к ответственности виновных.

И если вдруг, проверка или аудит выявит, или предположит, что подрядчик, поставщик или консультант, возможно, совершал хоть какое-нибудь из коррупционных деяний, то дело должно быть полностью **передано** и **расследовано** органами прокуратуры (правоохранительными органами). Если преступление будет подтверждено, то подрядчик/ поставщик/ консультант должен быть **привлечен к ответственности** – путем востребования суммы адекватной ущербу, а также отстранением лица или компании от участия в будущих тендерных процедурах (в соответствии с национальным законодательством).

#### Этап 5

Этап взаимных расчетов и аудита (прием/ передача, надзора – если это имеет место)

Красными флажками (индикаторами) или показателями потенциальных манипуляций/ коррупции является<sup>21</sup>:

1. Нет **системы проверки на местах**, неадекватные или ненадежные проверки;
2. Отсутствует или недостаточно работает **парламентский контроль и надзор**;
3. Не проводится **последовательное выявление** нарушений по показаниям, по подозрениям или по обвинениям в коррупции;
4. Отсутствие государственного или общественного интереса к **персональным показаниям** или к **анонимным обвинениям** в коррупции, и не проводятся последующие расследования;
5. **Отказ в общественном доступе** или отказ в доступе легитимным представителям гражданского общества к документам и информации, имеющихся у проверяющих и аудиторских учреждений, а также в проведении подобных проверок;
6. Отсутствие **системы мотивации** для информаторов;
7. Отсутствие системы и процедур **защиты свидетелей (осведомителей)**;
8. Отсутствие **требований аудита и системы**, проведение аудита с большим опозданием, или проведение поверхностного/ несущественного аудита;
9. Не отвечающий требованиям **аудиторский отчет**, или публикация аудиторского отчета с задержкой; и
10. Отсутствие **влияния Отчета** по аудиту с критическими замечаниями (**отсутствие (реакции) действия**, например, у законодательного органа, суда по экономическим вопросам в стране, судебных органов и/или

<sup>21</sup> Wiehen; Michael. Avoiding Corruption in Privatization – A Practical Guide.

## 2.2. КОРРУПЦИОННЫЕ СХЕМЫ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ПРИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПКАХ НА ОСНОВЕ БАЗОВЫХ ЕЁ ПРОЯВЛЕНИЙ (на примере государственных закупок в период «18» марта 2020 года по «30» декабря 2020 года – COVID-19 в Кыргызской Республике)

### 2.2.1. КОРРУПЦИОННЫЕ СХЕМЫ ПРИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПКАХ В СИСТЕМЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ И МУНИЦИПАЛЬНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Рассмотренные ранее подходы к выявлению базовых коррупционных проявлений, где были описаны, как сами базовые коррупционные проявления, так и причины/индикаторы их возникновения, позволяют нам представить коррупционные схемы, как на уровне описания, через базовые проявления таковых, так и на уровне причинно - следственных связей возникновения первых (соответственно). Ниже будут рассмотрены Коррупционные схемы на уровне описания (на политическом уровне) на основе базовых проявлений, что позволит выработать общие меры по предупреждению и искоренению таковых и определить стратегию и инструментарий борьбы с коррупцией при государственных закупках в подведомственных отраслях. При разработке конкретного плана действий борьбы с коррупционными проявлениями и доказанными коррупционными схемами (при выработке регуляционного воздействия) необходимо прорабатывать описанные причины/ индикаторы проявления базовых коррупционных проявлений для выработки конкретного Плана действий борьбы с коррупцией при государственных закупках с привлечением представителей, как центрального аппарата Министерства здравоохранения/ Местного самоуправления Кыргызской Республики (здесь и далее – МЗ/МСУ КР), так и его подведомственных организаций/ муниципальных служб вместе с остальными заинтересованными сторонами.

#### Коррупционные схемы на уровне описания базовых проявлений

В рис. 3 приведена схема возможных коррупционных проявлений на всех этапах всего цикла государственных закупок (расшифровка приводится ниже по тексту).

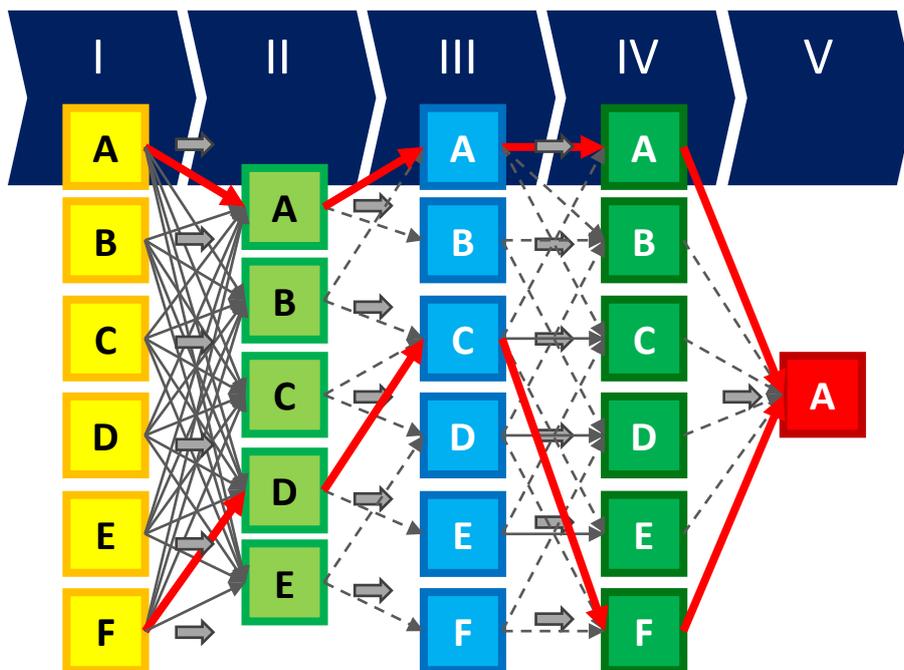


Рисунок 3. Всевозможные коррупционные схемы при осуществлении государственных закупок товаров/ услуг

В ходе анализа ситуации в МЗ/ МСУ КР при осуществлении государственных закупок товаров/ услуг была отмечена возможность появления базовых коррупционных нарушений, как это указано ниже.

#### Анализ коррупционных проявлений (рисков) на Этапе оценки потребностей/ определения спроса (потребностей)

Этап I  
Коррупция на этапе оценки потребностей/ определения спроса

Коррупция на 1-ом этапе – Этапе оценки потребностей/ определения спроса – проявляется в различных ниже приведенных формах (отмечены большими желтыми квадратами), или в их комбинациях. **При этом каждое из приведенных базовых коррупционных проявлений, или комбинация таковых, может быть решена на высоком политическом уровне** (на уровне, либо Министерства финансов, либо Министерства здравоохранения Кыргызской Республики) **через общеизвестные механизмы** (примером возможного механизма может служить Ежегодная отраслевая конференция, организованная **в формате общественной политики**, включающей в себя такие инструменты, как общественный договор, общественные слушания, **определение приоритетных задач**, выработка в экспертных группах альтернативных вариантов решения приоритетных задач, **регулярное освещение в СМИ** результатов переговоров для достижения общественного договора, выработка и реализация государственной политики на основе выбранного подхода к решению приоритетной задачи).

**A**

**Отсутствует необходимость** в инвестициях или в закупках. Спрос стимулируется лишь для того, чтобы та или иная компания могла бы совершить сделку, тогда как сама потребность имеет в обществе небольшое или даже никакого значения. *В качестве*

примера возможно привести приобретение дорогих лекарственных средств, не входящих в лечебный протокол (Актемра® (тоцилизумаб)).

**В**

Вместо сокращения систематических потерь, или же обнаружения и устранения в сети систематических утечек (каждая из которых предполагает небольшие денежные расходы, если вообще предполагает таковую), **устанавливаются новые мощности** (что предоставляет новые шансы на взятку). *Пример: В больницах вместо ремонта системы обеспечения воздухом койко-место пациентов, обогащённым кислородом, что стоило бы незначительных финансовых инвестиций, был сделан запрос на массовые поставки медицинских оксигенаторов.*

**С**

Инвестиции являются **экономически необоснованными**, либо наносят **ущерб окружающей среде**. В качестве примера, возможно, привести закупку дезинфицирующих средств для обработки улиц. Различные органы МСУ приобрели хлорсодержащие дезинфицирующие средства в громадных (больших) объемах, не прислушиваясь к мнению национальных специалистов, а также игнорируя международный опыт, как в сфере здравоохранения, так и в сфере защиты экологии среды обитания. Закупки представляли собой бессмысленную трату бюджетных/ муниципальных средств, а также нанесли в ряде стран ближнего зарубежья (Республика Казахстан: погибли птицы, а также пожухли насаждения в парковых зонах), а в дальнем зарубежье применение хлорсодержащих дезинфицирующих средств запрещено национальными/ международными стандартами, вследствие потенциального вредного воздействия на организм человека и окружающую среду.

**Д**

**Завышение потребности**<sup>22</sup> (с точки зрения цены и/или объемов, качества, сроков, и пр.) необходимых товаров и/или услуг в пользу конкретного поставщика.

**Е**

Политическая поддержка в прошлом или **откаты оплачиваются путем включения в бюджет «помеченного» контракта** (бюджет на контракт с заранее «определенным» подрядчиком). *Пример: Тесные связи руководства Министерства здравоохранения с рядом коммерческих компаний в сфере фармацевтики*

---

<sup>22</sup> Принимая во внимание сложную сложившуюся обстановку с доходами от Государственной налоговой службы и Государственной таможенной службы Кыргызской Республики, во время первых трёх кварталов из-за объявленного чрезвычайного положения (комендантского часа), а также резкого снижения доходов населения, то на благо страны типовое коррупционное проявление (риск) «Завышение потребности» не сработало.

позволили ему пролоббировать государственные закупки лекарственных средств и средств индивидуальной защиты через Фонд обязательного медицинского страхования при Правительстве Кыргызской Республики.

**F**

**Конфликты интересов** («вращающиеся двери», или «турникет», или ещё – «карусель») не устраняется, а лицо, принимающее решения, настаивает на необходимости контрактов, которые влияют на его старых работодателей. *Пример: Препятствие внедрению информационной системы для мониторинга потребностей лечебных учреждений и отслеживания оказания гуманитарной, а также добровольной безвозмездной помощи, как зарубежной, так и от населения страны, диспетчеризации волонтерских ресурсов.*

Возникновение на I-м этапе каждого из перечисленных 6 (шести) базовых коррупционных проявлений (рисков) возможно по следующим причинам, различными будут лишь причинно-следственные связи:

**1**

**Отсутствует прозрачность процесса отбора нанятых экспертов** для оценки потребностей, в соответствии с которым, они привлекаются; *(Неясно какие эксперты были привлечены к решению о приобретении дезинфицирующих средств, отсутствует, как перечень требуемых знаний по современным эффективным и доступным дезинфицирующим средствам, так и список критериев отбора и оценки результатов деятельности подобных экспертов)*

**2**

**Непрозрачные процедуры и непрозрачное принятие решений**, которые нельзя проконтролировать и не подконтрольны для общественности; *(Приобретение осуществлялось методом прямых закупок на время чрезвычайной ситуации. Иными словами, в сложившихся условиях всемирной пандемии COVID-19 проявили себя **специальные факторы риска**, как Ответ на «чрезвычайную ситуацию», на стихийные бедствия, и на другие подобные мероприятия.)*

**3**

**Недостаточный доступ** общественности в целом (в том числе, в частности, гражданского общества) **к информации** о государственных программах, процессах и решениях; *(Не были привлечены СМИ, специализированные государственные и научные учреждения, а также представители международных институтов и гражданского сектора, поддерживающие государственные программы в сфере санитарно-эпидемиологической обстановки состояния сектора здравоохранения для освещения проблемы. Отсутствуют процедуры привлечения заинтересованных сторон к широкому*

обмену информацией в целях выявления, как доступных ресурсов, так и стратегии решения задач на базе альтернативных подходов.)

4

Не проводились **предварительные общественные слушания** для выявления потенциальных проблемных вопросов и возможных аффилированных лиц; (Исключены из обсуждения представители бизнес - сектора и остальные заинтересованные стороны для выявления вопросов кадрового обеспечения, правовых аспектов, вопросов логистики и финансового обеспечения, а также нюансы информационных технологий и технико-технологические сопровождения при обеспечении санитарно-эпидемиологической безопасности в условиях эпидемии COVID-19. Отсутствуют простые и понятные – без излишней бюрократии – нормативные правовые акты и формы обеспечения прозрачности участия со всех заинтересованных сторон относительно вопросов аффилированности лиц.)

5

Не проводилось **активное оповещение** потребностей в **общедоступных информационных ресурсах** (газетах, радио, телевидении, Интернет - ресурсах, социальных сетях); (Приобретение дезинфицирующих средств было осуществлено вопреки возмущению граждан в СМИ и Интернет - ресурсах, в связи с отсутствием процедур выявления потребностей для предупреждения распространения вирусных заболеваний, регулярного и системного обмена передовым, а также зарубежным опытом в сфере использования современных дезинфицирующих средств.)

6

В процессах приватизации (или национализации), **неясные**, возможно, **намеренно неточные** и **расплывчатые цели и критерии для программы приватизации** (или национализации), или непрозрачные, необъяснимые, **не рыночные методы оценки стоимости** предприятия; (Устаревшая нормативная правовая база по использованию дезинфицирующих средств – от 1960х-1970х годов. Подобная ситуация сложилась из-за отсутствия системы мониторинга актуальности национальных условий, нормативов, требований и стандартов, а также их соответствия передовому международному опыту в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологической безопасности, связанных с вирусной угрозой.)

7

Четко не обозначены **критерии эффективности инвестиционных проектов/государственных закупок**, оформленных в методику оценки совокупной стоимости владения; (Несмотря на доказательную базу об экономической выгоде использования

современных дезинфицирующих средств, были приобретены и использованы хлорсодержащие средства. Подобная ситуация сложилась из-за отсутствия нормативных правовых актов, отражающих критерии эффективности расходования средств государственного бюджета и международной помощи, а также из-за проявления **специальных факторов риска**, как Ответ на «чрезвычайную ситуацию», на стихийные бедствия, и на другие подобные мероприятия)

8

Четко **не обозначены критерии «конфликта интересов»** для лиц, участвующих в проектировании бюджета на следующий финансово - отчетный период, оформленных нормативными правовыми актами в виде соответствующих форм – декларациях; (Завоз средств осуществлялся различными неспециализированными отечественными коммерческими организациями, что было связано с отсутствием требуемых деклараций «об отсутствии конфликта интересов», утвержденных нормативными правовыми актами.)

Анализ причинно-следственных связей показан на нижеприведенных рисунках 4÷9, и показывает, что:

- [непрозрачные процедуры и непрозрачное принятие решений](#);
- [непрозрачные, необъяснимые, не рыночные методы оценки стоимости](#);
- [отсутствие критериев эффективности инвестиционных проектов/государственных закупок](#);
- [отсутствие критериев «конфликта интересов» для лиц, участвующих в проектировании бюджета](#)

является следствием [не проводившихся предварительных общественных слушаний для выявления потенциальных проблемных вопросов и возможных аффилированных лиц](#).

Однако первопричинами служат:

- [отсутствие прозрачности процесса отбора нанятых экспертов](#);
- [недостаточный доступ общественности в целом \(в том числе, в частности, гражданского общества\) к информации о государственных программах, процессах и решениях](#);
- [не проводилось активное оповещение потребностей в общедоступных информационных ресурсах \(газетах, радио, телевидении, Интернет - ресурсах, социальных сетях\)](#).

Для запуска общественных слушаний с привлечением всех заинтересованных сторон с целью формирования государственной политики по государственным закупкам в сфере здравоохранения необходимо начинать:

- 1) с проведения активного оповещения потенциальных потребностей в общедоступных информационных ресурсах (сегодня предпочтительней использование социальных сетей), привлечения к сотрудничеству представителей средств массовой информации, целью которого будет исследование: «Выявление авторитетных представителей основных групп заинтересованных сторон – партнёров» (органы

государственного и муниципального управления, гражданское общество, бизнес - сектор, международные институты);



Рисунок 4. Причинно-следственные связи возникновения 1-го базового коррупционного проявления на 1-м этапе.

- 2) в Повестку дня (Первого) всеобщего собрания выявленных представителей заинтересованных сторон (лиц, принимающих решения) должно входить два вопроса:
- а. Одобрение прозрачного процесса отбора нанимаемых экспертов;
  - б. Обеспечение общественного доступа в целом к информации о государственных программах, процессах и решениях в сфере здравоохранения;

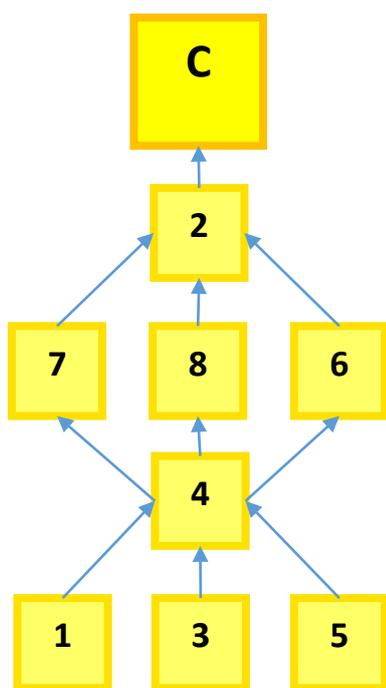


Рисунок 5. Причинно-следственные связи возникновения 2-го базового коррупционного риска на 1-м этапе.

- 3) в Повестку дня 2-го (Второго) всеобщего собрания привлечённых представителей заинтересованных сторон (как лица, принимающие решения, так и делегированные ими

эксперты по различным направлениям), помимо различных вопросов предметной области, должны входить следующие вопросы:

- a. Утверждение формы присяги «об отсутствии конфликта интересов», и её подписание;
- b. Обеспечение прозрачности процедур и процессов принятия решений;
- c. Утверждение ясных рыночных методов оценки стоимости закупаемых государством товаров, работ и услуг, а также порядка обеспечения прозрачности их изменения и дополнения;
- d. Закрепление чётких критериев эффективности инвестиционных проектов/ государственных закупок.



**Экономическая обоснованность, либо охрана окружающей среде**

1. Прозрачный отбор экспертов;
2. Прозрачность процедур и принятия решений;
3. Доступ к информации;
4. Общественные слушания;
5. Активное оповещение;
6. Точность цели;
7. Критерии и методы оценки;
8. «Конфликт интересов»

*Рисунок 6. Причинно-следственные связи возникновения 3-го базового коррупционного проявления на 1-м этапе.*

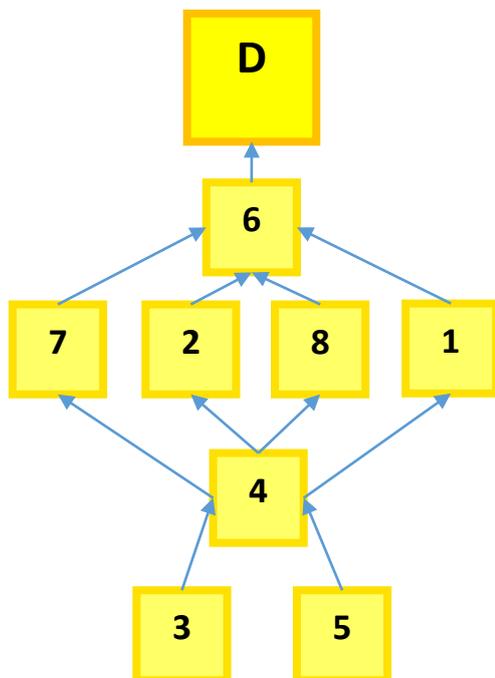
На первый цикл проведения общественных слушаний можно планировать в таком случае искоренение таких коррупционных рисков, как:

- 1) Формирование актуального и исполнимого списка потребностей/ запросов сферы здравоохранения в инвестициях/ государственных закупок (А);
- 2) Обеспечение экономического обоснования инвестиционных проектов и/или государственных закупок (С);
- 3) Исключение завышения потребности (D).

Во втором цикле проведения общественных слушаний можно планировать противодействие следующим коррупционным проявлениям:

- 1) Сокращение систематических потерь, или же обнаружение сети систематических утечек, вместо установки новых мощностей (В);
- 2) Исключение из бюджета государственных закупок/ инвестиций «помеченных» контрактов (контрактов с заранее «определенным» подрядчиком) (Е);

Наконец, в третьем цикле общественных слушаний, возможно, запланировать снижение уровня коррупционных рисков из-за «конфликта интересов» у лиц, принимающих

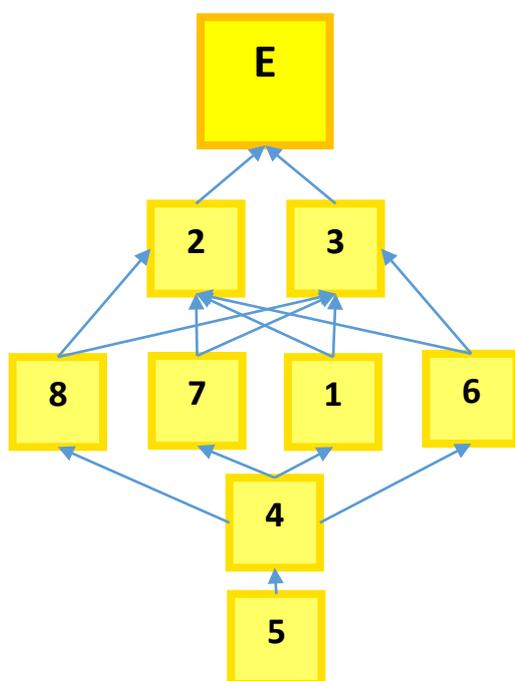


### Завышение потребности

1. Прозрачный отбор экспертов;
2. Прозрачность процедур и принятия решений;
3. Доступ к информации;
4. Общественные слушания;
5. Активное оповещение;
6. Точность цели;
7. Критерии и методы оценки;
8. «Конфликт интересов»

Рисунок 7. Причинно-следственные связи возникновения 4-го базового коррупционного риска на 1-м этапе.

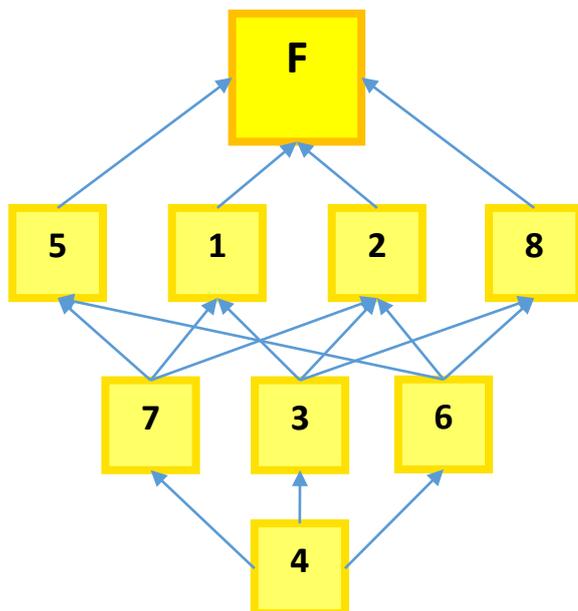
решения, настаивающих на необходимости контрактов, которые влияют на его старых работодателей.



### «Помеченный контракт»

1. Прозрачный отбор экспертов;
2. Прозрачность процедур и принятия решений;
3. Доступ к информации;
4. Общественные слушания;
5. Активное оповещение;
6. Точность цели;
7. Критерии и методы оценки;
8. «Конфликт интересов»

Рисунок 8. Причинно-следственные связи возникновения 5-го базового коррупционного проявления на 1-м этапе.



## «Конфликт интересов»

1. Прозрачный отбор экспертов;
2. Прозрачность процедур и принятия решений;
3. Доступ к информации;
4. Общественные слушания;
5. Активное оповещение;
6. Точность цели;
7. Критерии и методы оценки;
8. «Конфликт интересов»

Рисунок 9. Причинно-следственные связи возникновения 6-го базового коррупционного проявления на 1-м этапе.

Анализ коррупционных проявлений (рисков) на Этапе подготовки/ процесса разработки и/или подготовки тендерной документации

Этап II  
Этап подготовки/  
процесса  
разработки и/или  
подготовки  
тендерной  
документации

Коррупция на 2-ом этапе – Этапе подготовки/ процесса разработки и/или подготовки тендерной документации – проявляется в различных ниже приведенных формах (отмечены большими зелеными квадратами), или в их комбинациях. **При этом каждое из приведенных базовых коррупционных проявлений, или их комбинация, может быть решена либо на уровне Министерства здравоохранения, либо – Фонда обязательного медицинского страхования при Министерстве здравоохранения Кыргызской Республики, через общеизвестные механизмы.** Примером возможных механизмов могут служить: Система проведения широкого оповещения о предстоящих закупках; Разработанные, общедоступные и заблаговременно утвержденные требования и процедуры оценки тендерных заявок; Предусмотренные четкие процедуры опротестования и подачи жалоб на результаты тендера; Исключение возможности заблаговременного извещения о предстоящих закупках одному из претендентов, а также неясных, или заблаговременных предквалификационных требований. Реализация подобных механизмов сегодня наиболее удобна в виде Единой базы данных, являющейся общедоступной, как в сети Интернет, так и в виде регулярных отчетов в СМИ (включая печатные издания, радио и телевизионные программы, социальные сети).

**A**

Тендерные документы или процедуры/условия проведения самого конкурса разработаны в пользу конкретного поставщика, так что на самом деле, конкуренция является не возможной (или является ограниченной). Пример: Некоторые

компании, осуществлявшие поставки антикоагулянтов («Гепарин» и «Клексан»), воспользовавшись критическим состоянием дефицита на рынке лекарственных средств, сформировали тендерные документы под себя от имени ФОМС<sup>23</sup>.

**В**

**Пере** - или **недооценка в пользу конкретного претендента** необходимых товаров и/или услуг (как с точки зрения цены и/или объемов, так и качества, сроков, и т.д.).

**С**

Используются **ненужные сложности** по составлению тендерных документов или процедуры/условия проведения самого конкурса **для создания «путаницы»**, чтобы скрыть коррупционное поведение и затруднить мониторинг.

**Д**

**Консультанты по разработке проекта** готовят его таким образом, что он отражает интересы определенного претендента. *Пример: Одна из Восточно-Европейских компаний осуществляла «инвестиции» в форме помощи рынку лекарственных средств и медицинских услуг в объеме KG\$25M (~\$400K), что позволило ей войти на рынок ЖВЛС<sup>24</sup> и ПГГ<sup>25</sup> при закупке лекарственных средств и медицинской техники и лоббировать свои интересы.*

**Е**

**Злоупотребления основаниями** для заключения прямого контракта, **или наоборот – введение в заблуждение** о невозможности подписания такового.

Возникновение на II-м этапе каждого из перечисленных 5 (пяти) базовых коррупционных проявлений (рисков) возможно по ниже приведённым причинам, и причинно-следственным связям

Обозначенные коррупционные риски будут снижены в случае исключения приведённого списка вопросов: 1) Отсутствие или несоблюдение **плана закупок/инвестиций**; 2) Контракты на **аналогичные товары/услуги не сгруппированы**, а разбиты; 3) **Отсутствие обоснования для заключения прямого контракта**, или вместо него представлены подложные/ фиктивные документы; 4) Отклонение от **стандартной тендерной документации**; 5) **Слабые технические характеристики**, не позволяющие оценить качество работы подрядчиков; 6) **«Узкие» тендерные характеристики или прослеживается подгонка**; ссылки на «Национальный Стандарт по техническим характеристикам» для работ, которые должны быть выполнены, вместо более подробного описания в явной форме; и 7) Отсутствие **глобального уведомления** о

<sup>23</sup> ФОМС – абр. от Фонд обязательного медицинского страхования при Министерстве здравоохранения Кыргызской Республики

<sup>24</sup> ЖВЛС – абр. от Жизненно важного лекарственного средства

<sup>25</sup> ПГГ – абр. от Програма государственных гарантий

закупках, – где «гордиевым узлом» обозначенных причин является одно из них, или их комбинации.

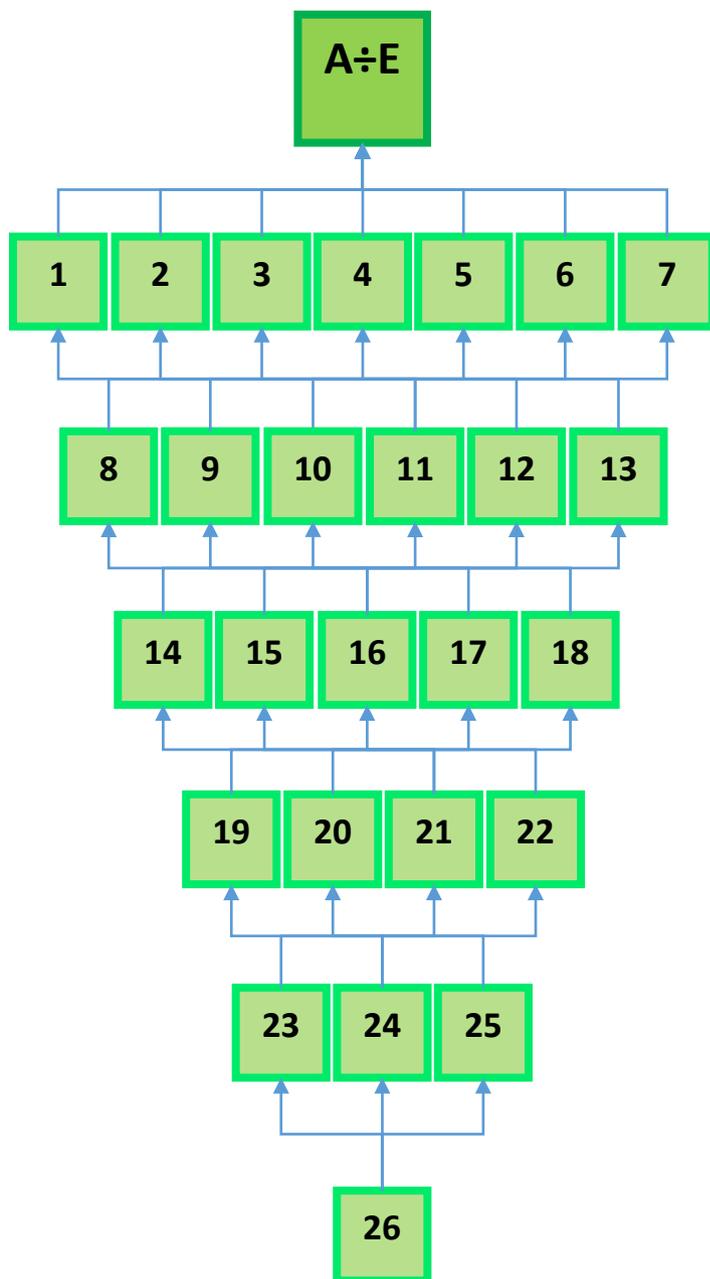
При этом, безусловно, возможны различного рода возражения, когда представители Минздрава или органов МСУ могут возразить, что какие-либо вопросы давно решены и не допускаются в организации. Однако, «кусочно-лоскутное» решение комплекса вопросов не только не приводит к снижению уровня коррупции, но дезориентирует власти о приоритетах, а также способствует «подмене понятий», и профанации государственной службы, к резкому снижению уровня доверия со стороны потребителей государственных услуг. Причинно-следственные связи показаны ниже (Рис. 10), на основе принятых обозначений.

1	Отсутствие или несоблюдение <b>плана закупок/инвестиций</b>
2	Контракты на <b>аналогичные товары/услуги не сгруппированы, а разбиты</b>
3	<b>Не представлено обоснование для заключения прямого контракта</b> , или вместо него представлены подложные/фиктивные документы
4	Отклонение от <b>стандартной тендерной документации</b>
5	<b>Слабые технические характеристики</b> , и они не позволяют оценить качество работы подрядчиков
6	<b>«Узкие» тендерные характеристики или прослеживается подгонка</b> ; ссылки на «Национальный Стандарт по техническим характеристикам» для работ, которые должны быть выполнены, вместо более подробного описания в явной форме
7	Не издано <b>глобальное уведомление</b> о закупках
8	Дана <b>реклама с ограничениями</b> или сделано недостаточно уведомлений
9	<b>Предварительное ознакомление с тендерной документацией</b> одного из участников или представление ему соответствующей информации
10	<b>Расплывчатые или неясные предварительные квалификационные требования</b>

11	Недостаточная реклама
12	Недостаточно времени, отведенного для подготовки заявок
13	Отсутствие публично известных стандартных процедур оценки предложений/заявок
14	Исключение опытных претендентов из-за незначительных технических вопросов
15	Требование о предварительной регистрации в утвержденном государственном списке/реестре
16	Отказ в ответе на запросы по разъяснению в отведенное время
17	Только некоторые участники были проинформированы о смете контракта заказчика
18	Несоблюдение протоколов и отсутствие точных записей (стенограмм) предварительных встреч перед тендером, включая сессию вопросов и ответов
19	Разъяснение, запрашиваемое претендентами, не представлено в письменной форме или не распространено среди всех участников
20	Задержка между сроком подачи заявок и их вскрытия
21	Разные места для приема заявок и их вскрытия
22	Поданные и принятые заявки после истечения крайнего срока подачи заявок
23	Заявки вскрываются не публично. (Данный коррупционный риск в основном относится к большим инвестиционным проектам)

24	<b>Имена</b> участников, названия компаний - претендентов <b>и цены</b> предложений <b>не регистрируются во время вскрытия</b> тендерных заявок.
25	<b>Отсутствие</b> организации <b>безопасного хранения</b> и ограниченного доступа к полученным заявкам
26	<b>Отсутствие</b> прозрачных <b>процедур рассмотрения жалоб</b> , и определения ответных мер (средств правовой защиты)

Следующим уровнем индикаторов, с которыми необходимо провести работу, являются: 8) Дана **реклама с ограничениями** или сделано недостаточно уведомлений; 9) **Предварительное ознакомление с тендерной документацией** одного из участников или представление ему соответствующей информации; 10) **Расплывчатые** или неясные предварительные **квалификационные требования**; 11) **Недостаточная реклама**; 12) **Недостаточно времени**, отведенного для подготовки заявок; и 13) **Отсутствие** публично известных **стандартных процедур оценки** предложений/заявок.



## Базовые коррупционные риски на этапе подготовки тендерной документации

1. План закупок/инвестиций отсутствует;
2. Аналогичные товары/ услуги не сгруппированы;
3. Не представлено обоснование для заключения прямого контракта;
4. Отклонение от стандартной тендерной документации;
5. Слабые технические характеристики;
6. «Узкие» характеристики или прослеживается подгонка;
7. Отсутствие глобального уведомления;
8. Реклама с ограничениями;
9. Допускается предварительное ознакомление с тендерной документацией;
10. Расплывчатые требования;
11. Недостаточная реклама;
12. Сжатые сроки подготовки заявок;
13. Нестандартные процедуры оценки;
14. Исключение опытных претендентов;
15. Наличие требования предварительной регистрации в государственном реестре;
16. Отказ в ответе на запросы по разъяснению;
17. Участник информирован о смете контракта (утечка информации);
18. Несоблюдение протоколов и стенограмм;
19. Разъяснения не распространяются среди всех участников;
20. Задержка между сроком подачи и вскрытия;
21. Разные места для приема и вскрытия;
22. Принятые заявки после истечения крайнего срока;
23. Отсутствие публичности вскрытия; (Данный коррупционный риск в основном относится к большим инвестиционным проектам)
24. Имена и цены не регистрируются во время вскрытия;
25. Отсутствие безопасного хранения;

Рисунок 10. Причинно-следственные связи возникновения 1-го базового коррупционного проявления на 2-м этапе.

Все ранее перечисленное является следствием: 14) **Исключение опытных претендентов** из-за незначительных технических вопросов; 15) **Требование о предварительной регистрации в утвержденном государственном списке/реестре**; 16) **Отказ в ответе на запросы по разъяснению** в отведенное время; 17) **Только выбранные участники были проинформированы о смете контракта** заказчика; 18) **Несоблюдение протоколов и отсутствие точных записей (стенограмм) предварительных встреч** перед тендером, включая сессию вопросов и ответов.

Что, в свою очередь, возникает из-за: 19) **Разъяснение**, запрашиваемое претендентами, не представлено в письменной форме или **не распространено среди всех участников**; 20) **Задержка между сроком подачи заявок и их вскрытия**; 21) **Разные места для приема заявок и их вскрытия**; 22) **Поданные и принятые заявки после истечения крайнего срока** подачи заявок.

Причинами сложившейся ситуации – является следующий комплекс вопросов: 23) Отсутствие **публичности вскрытия** заявок; 24) **Имена** участников, названия компаний - претендентов и **цены** предложений **не регистрируются во время вскрытия** тендерных заявок; 25) **Отсутствие** организации **безопасного хранения** и ограниченного доступа к полученным заявкам.

Первопричиной является 26) **Отсутствие** прозрачных **процедур рассмотрения жалоб**, и определения ответных мер (средств правовой защиты).

Решением вопроса создания прозрачных процедур рассмотрения жалоб, и определения ответных мер – средств правовой защиты – может быть создание отраслевого средства массовой информации (возможно в форме «Отраслевого журнала» – сегодня также возможно широкое использование социальных сетей). На страницах подобного «журнала» поэтапно возможно получение ответов на выше названные вопросы в обратном порядке.

Также, можно видеть причину «пробуксовки» проводимых в настоящее время реформ в системе государственных закупок медицинских услуг, изделий и работ, как на уровне Минздрава, так и МСУ, так в Министерстве финансов – несмотря на то, что вроде бы давно работают механизмы 1-го ряда, однако у населения присутствует стойко выраженное «ощущение» о наличии коррупционных проявлений на Этапе подготовки/ процесса разработки и/или подготовки тендерной документации (критично низкий уровень доверия к государственным решениям). Причиной «пробуксовки» является отсутствие прозрачного механизма процедур рассмотрения и обработки жалоб, а также неотвратимое определение ответных мер через правоприменение.

### Анализ коррупционных проявлений (рисков) на Этапе отбора и подписания контракта с подрядчиком

#### Этап III

Этап отбора и подписания контракта с подрядчиком

Коррупция на 3-ем этапе – Этапе отбора и подписания контракта с подрядчиком – проявляется в различных ниже приведенных формах (отмечены большими синими квадратами), или в их комбинациях. **При этом каждое из приведенных базовых коррупционных проявлений, или их комбинация, может быть решена либо** на уровне отраслевого министерства (т.е. МЗ и/или МСУ КР), либо – центрального государственного органа Кыргызской Республики, отвечающего за государственные закупки (Министерство финансов), **через общеизвестные механизмы** (примером возможных механизмов могут служить: «обеспечение широкого доступа к информации о государственных закупках»; «создание строгих систем для отслеживания изменений в стандартных (типовых) тендерных документах/ договорах и систем оценки претензий»).

**A**

**Предвзятость лиц, принимающих решения**, (участвуют в получениях взяток, откатов или имеют конфликты интересов).

**B**

**Субъективные критерии отбора**, в том смысле, что позволяют предубеждениям играть роль и этому не уделяется внимание. (Как пример, можно привести приобретение средств индивидуальной защиты (СИЗ), когда предубеждения о небольшой разнице между «самодельными» СИЗ-ми и фабричными изделиями сыграли негативно на массовую закупку изделий, непригодных с точки зрения медицинских изделий.)

**C**

С помощью **обмена конфиденциальной информацией** до представления тендерной заявки или в период уточнений предоставляется конкурентное преимущество одному из претендентов. Разъяснения не являются общими для всех участников торгов.

**D**

Нарушается конфиденциальность и **происходит выход за рамки юридической защиты информации**, что затрудняет мониторинг и контроль. И делает бесполезным какое – либо отслеживание отбора и подписание контракта.

**E**

Не являются публичными основания для выбора победителя (**отсутствие прозрачности оценки претендентов**).

**F**

Чрезмерная (излишне высокая, либо заниженная) цена по итогам **ограниченного конкурса** или отсутствие такового.

Возникновение на III-м этапе каждого из перечисленных 6 (шести) базовых коррупционных проявлений (рисков) возможно по ниже приведённым причинам, и причинно-следственным связям:

Основными причинами сложившейся ситуации – является комплекс причин: 1) Организационные вопросы отбора заявок; 2) Реализация критериев оценки заявок; 3) Обеспечение прозрачности процесса оценки заявок; 4) Обеспечение прозрачности системы подачи заявок; 5) Обеспечение прозрачности и подотчётности последующего использования/ эксплуатации закупленных товаров/ работ и услуг; 6) Обеспечение подотчётности лиц, принимающих решения (далее – ЛПР).

Представители МЗ/МСУ КР вероятней всего будут возражать, что те или иные вопросы уже решены. Однако средства массовой информации и политические события свидетельствуют о достаточно низком уровне доверия (если возможно, то применимо слово – отсутствие, или даже – отрицательный его уровень) со стороны потребителей государственных услуг – со стороны, и бизнеса, и населения, и инвесторов – что является прямым следствием наличия обозначенных причин. Разбор причинно-следственных связей показан ниже, на основе принятых обозначений (цифра-цветовой).

- 1 «Члены оценочной (тендерной) комиссии не имеют **необходимых технических знаний**» для правильной оценки заявок»  
*Зачастую, в силу «экономической» заинтересованности членов оценочной комиссии учреждений здравоохранения, от первичного звена и до третичного. Это справедливо и для организаций МСУ. Также наличие возможности манипуляции со стороны администрации при **специальных факторах риска**, как Ответ на «чрезвычайную ситуацию», объявленных Штабом уже на самых ранних этапах противодействия COVID-19. Настоящее справедливо для всех показателей проявления коррупционных рисков текущего Этапа.*
- 2 «Процесс закупок контролируется **небольшим числом лиц**» в Отделе по управлению проектом/ Отделе реализации проекта (ОУП/ ОРП)
- 3 «Произвольным образом **отстраняются квалифицированные участники по мере прогресса** государственных закупок, так, что только одна фирма остается после проведения квалификационной стадии»
- 4 «Необоснованные **задержки при оценке** тендерных предложений и **при выборе** победителя»
- 5 «Большое количество **жалоб** на процесс торгов и на процедуру оценки заявок, полученных от участников, не прошедших отбор, особенно когда ставки в низком ценовом диапазоне объявляются не отвечающими требованиям»
- 6 **Информация**, необходимая для **оценки** процесса закупок **отсутствует**
- 7 **Доступны** для просмотра **только фотокопии** документов, да и то не все
- 8 В ходе проверки отмечены **неправильные методы закупок** (например, из одного источника, а не по неограниченным конкурсным торгам)
- 9 **Критерии оценки изменяются** после получения заявок
- 10 **Одни и те же участники** неоднократно **участвуют** в однотипных договорах

11	« <b>Один и тот же претендент</b> неоднократно <b>выигрывает</b> однотипные контракты»
12	<b>Небольшая разница</b> между оценкой стоимости закупок и полученными предложениями
13	« <b>Сходство между</b> конкурирующими заявками (например, формат заявки, одинаковые или почти одинаковые цены за единицу, идентичные орфографические, грамматические и/или арифметические ошибки (либо наоборот – все/часть заявки(ок) представлены без единой подобной ошибки), одинаковые фотокопии документов)»
14	Тендерное <b>обязательства (гарантии)</b> приобретаются конкурирующим участникам <b>из того же финансового учреждения</b>
15	Конкурсные <b>обязательства (гарантии)</b> имеют <b>одинаковые даты</b> и/или имеют <b>последовательные серийные номера</b>
16	«Претендент перечисляет <b>несколько адресов</b> »
17	« <b>Цена за единицу товаров</b> » в конкурирующих заявках <b>неадекватно сильно варьируется</b> на величину, большую, чем 100%»
18	« <b>Цены за единицу товаров</b> » в конкурирующих заявках <b>идентичны</b> »
19	«Участники торгов предлагают <b>одинаковые товары/услуги</b> (например, одну и ту же марку и/или модель)»
20	<b>Общий собственник</b> у заявителей, конкурирующих претендентов
21	« <b>Отчет о проведенном конкурсе</b> был <b>исправлен или переиздан</b> »
22	<b>Отчет о проведенной оценке конкурса</b> был выполнен в <b>нереально короткие сроки</b>

23	«Не выполнена <b>Арифметическая проверка</b> предложения(ий), <b>что</b> свидетельствует о пристрастии при выборе»
24	«Оцениваемый <b>претендент</b> <b>должен</b> <b>был</b> <b>быть</b> <b>дисквалифицирован</b> на основании информации, представленной в своей заявке»
25	« <b>Претендент</b> с самым низким ценовым предложением <b>был дисквалифицирован</b> , а объяснение, если таковое имеется, является очень слабым»
26	Поиск <b>разъяснения</b> используется как <b>прикрытие</b> для финансовых переговоров
27	<b>Среди оценщиков</b> – членов тендерной комиссии – <b>выявлены</b> корыстные интересы или <b>конфликт интересов</b>
28	« <b>Фальсификация биографии</b> в предложении по услугам консультанта»
29	«Необоснованные <b>задержки согласования</b> и <b>исполнения</b> контракта»
30	« <b>Договор не соответствует тендерной документации</b> (например, отличается спецификация и/или количество)»
31	« <b>Название подрядчика отличается</b> в Договоре и в Отчете по оценке проведенного Конкурса»
32	<b>Сумма контракта отличается</b> от суммы в Отчете по оценке проведенного Конкурса
33	« <b>Контракт включает в себя поправки на изменения</b> , которые не являются частью тендерной документации»
34	«Накладываются <b>требования по субподряду</b> »
35	«Не определены в самом договоре, как <b>Строгая система для отслеживания изменений</b> в договоре, так и <b>Система оценки претензий</b> »

«Золотым ключиком» для снижения базовых коррупционных рисков на этапе отбора и подписания контракта является: 1) исключение возможности ЛПР принимать участие, будь то личное, или через подставных лиц, в последующем надзоре за реализацией проекта; 2) создание системы отслеживания изменений в Контракте, и оценки претензий в подписываемых договорах; 3) Исключение возможности неподотчётного изменения/внесения поправок в ранее подписанные Контракты; а также 4) Исключение предпосылок и возможностей к требованию по субподряду.



Рисунок 11. Общая картина причинно-следственных связей возникновения от 1 до 6-го базовых коррупционных рисков на 3-м этапе – «Отбора и подписания контракта с подрядчиком».

Одной из форм реализации названных 6 (шести) инструментов в современных условиях развития является создание специального СМИ МЗ КР (в различных социальных сетях),

где было бы возможно собрать наилучший зарубежный опыт, предложения рынка, опыт работников отрасли, и отзывы гражданского общества.

#### Анализ коррупционных рисков на Этапе реализации контракта:

Этап IV



Коррупция на 4-ом этапе – Этапе реализации контракта – проявляется в различных ниже приведенных формах (отмечены большими темно-зелеными квадратами), или в их комбинациях. **При этом каждое из приведенных базовых коррупционных проявлений, или их комбинация, может быть решена либо** на уровне отраслевого министерства (т.е. Минздрава), либо – подведомственных организаций Минздрава, отвечающих за реализацию контрактов (лечебные профилактические учреждения, как с государственной долей участия, так и частные; диагностические центры; предприятия фармацевтики и медицинской техники), **через общеизвестные механизмы** (примером возможных механизмов могут служить: «независимая система внутреннего мониторинга вместе с системой внезапных проверок» — в 2020 году получило широкое распространение волонтерское движение (добровольцев); «стандартные ( типовые) контракты/договора»; «Протоколы лечения/ Доказательная медицина»).



Победители торгов/ подрядчики компенсируют взятки и другие дополнительные платежи путем **плохого качества**, дефектными товарами/ услугами или различиями в спецификациях по контракту. Неисправность, или подложная спецификация выполнения работ, требует преждевременный ремонт или дорогого исправления.



**Пересмотр контракта** или «**изменения заказов**» может привести к существенным изменениям контракта, часто осуществляемых в виде небольших изменений, которые могут предприниматься на стороне главного врача, либо на стороне заведующего отделением.



Увеличение цены во время выполнения контракта путем «изменения заказов», что отражается на **изменении в спецификациях** или **увеличения расходов**, часто осуществляется путем сговора между коррумпированным подрядчиком и коррумпированными должностными лицами, осуществляющих надзор за реализацией контракта.

**D**

**Подача** ложных или несуществующих **претензий**. (Инициатором нарушения в этом случае может быть, либо подрядчик («осуществляющий попытку получения незаконных доходов от невыполненных работ»), либо должностное лицо, пытающееся «выжать» взятку).

**E**

**Подкупаются** или **не являются независимыми должностные лица**, осуществляющие надзор, или наблюдатели над контрактом и готовы оправдать ложные или несуществующие претензии.

**F**

**Допускается пересмотр контракта** или допускается его реализация с существенными изменениями, что делают процесс торгов бесполезными.

Возникновение на IV-м этапе каждого из перечисленных 6 (шести) базовых коррупционных проявлений (рисков) возможно по ниже приведённым причинам, и **причинно-следственным связям**:

Ключевой причиной сложившейся ситуации является отсутствие **системы общественного** (внешнего) **мониторинга** качества исполнения контракта (оценка потребителями) вместе с незамедлительным правоприменением при выявлении нарушений, разрешающий комплекс причин, а также далее перечисленные обстоятельства, из-за чего можно реализовать предложение: 1) Отсутствует **независимая система внутреннего мониторинга** по исполнению контрактов, как по вопросам обязательств заказчика, так и подрядчика с заранее утвержденной спецификацией качества проводимых работ; 2) Отсутствует **система внезапной проверки** системы внутреннего мониторинга; 4) Отсутствуют разделы в контракте, ограничивающие количество и качество изменений в товарах/работах и услугах по ходу исполнения контракта, а также **штрафных санкций**; 5) Отсутствие **Типового** (стандартного) **контракта** (договора).

Перечисленные причины также указываются рядом международных организаций, включая TI, а низкий уровень доверия со стороны бизнес среды отражается на монополизации рынка рядом структур, что также является прямым следствием наличия обозначенных источников угроз. Разбор причинно-следственных связей показан ниже (Рис. 12), на основе принятых обозначений (цифра-цветовой).

**1**

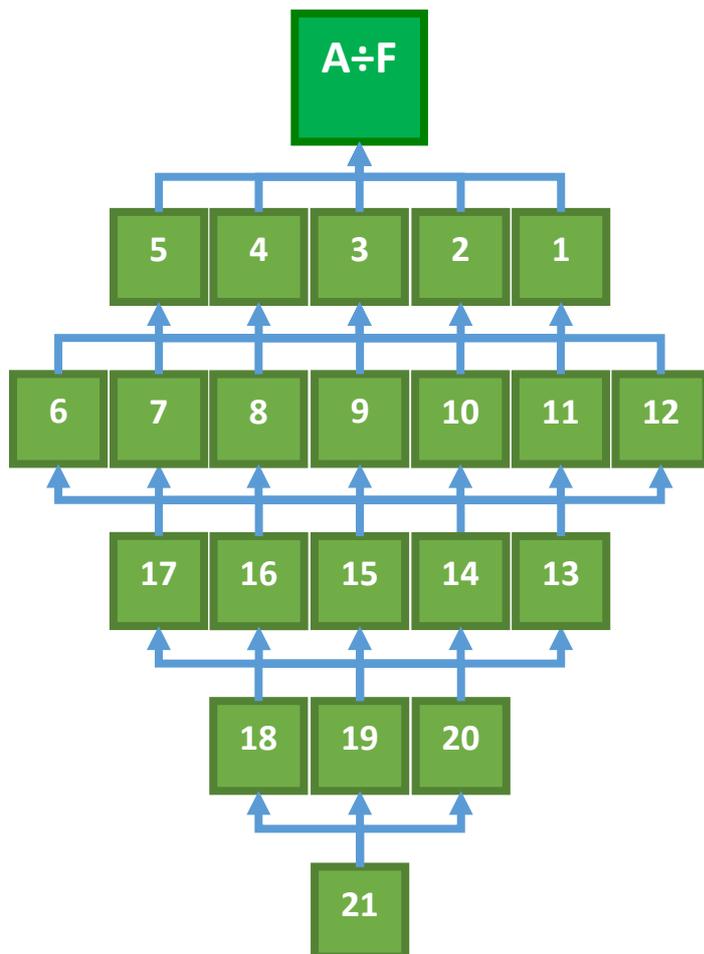
Изменена **спецификация** контракта или **объем работ** после того, как уже присуждён контракт

**2**

**Осмотр на месте** выполненных работ показывает, что она **выполнена не в соответствии с техническими условиями** (не соответствует спецификации и/или технологии строительных работ, при этом товары и/или услуги одобряются/ принимаются)

3	Материалы не используются вовсе, или <b>используемые материалы не соответствует</b> одобренной в контракте спецификации
4	Получено <b>несоответствующее количество</b> товаров и комплектующих/ материалов
5	Задержка <b>сроков поставок</b> товаров или оказания услуг <b>на любом из этапов</b> процесса реализации проекта
6	<b>Замена назначенного персонала</b> консультантов на менее квалифицированных <b>или</b> неопытный состав
7	Частые <b>изменения по ключевым сотрудникам</b> ОУП/ОРП
8	<b>Изменения состава</b> ОУП/ОРП и сотрудников Банка, ответственных за проверку после проведения государственных закупок
9	<b>Отсутствие</b> или <b>низкий уровень надзора</b> за физическими/ реальными работами
10	Отсутствие или <b>недостаточный объём проверок</b> после проведения государственной закупки, и отсутствие/ недостаточность проверок объемов выполненных работ на месте
11	Не поддерживаются в должном состоянии <b>дневники проверок</b> на месте и <b>протокола заседаний</b>
12	Инструкции/ <b>поручения</b> для подрядчиков даны <b>не в письменном виде</b>
13	<b>Неполные записи</b> в ОРП/ОУП – значительное число отсутствующих документов
14	Очень <b>часто меняются заказы</b> по контракту

15	<b>Фотокопии</b> технических спецификаций <b>в</b> качестве «строительных» чертежей в тендерной документации
16	Подробные чертежи, «строительные» чертежи, резервные спецификации содержат <b>ошибки</b> или <b>повторяющиеся записи</b>
17	<b>Несвоевременная оплата</b> промежуточных платежей и счет-фактур
18	<b>Чрезмерное количество согласований</b> , необходимых для подтверждения промежуточных платежей
19	Отсутствуют записи оценки этапов работы подрядчиков
20	Необъяснимый или неоправданный <b>перерасход средств</b>
21	Потребитель/ <b>Клиент недоволен</b> завершенным <b>объектом</b>



## Базовые коррупционные риски на этапе реализации контракта

1. Изменения в спецификации;
2. Расхождение со спецификацией;
3. Дешёвые используемые материалы;
4. Расхождение в количестве;
5. Задержка сроков;
6. Мало квалифицированный персонал консультантов;
7. Изменения сотрудников ОУП/ОРП;
8. Изменения состава ответственных за проверку;
9. Отсутствие надзора за работами;
10. Недостаточный объём проверок на месте;
11. Отсутствие дневников проверок и протоколов заседаний;
12. Устные поручения для подрядчиков;
13. Неполная документация в ОРП/ОУП;
14. Изменения заказов по контракту;
15. Фотокопии «строительных» чертежей;
16. Ошибки в «строительных» чертежах;
17. Несвоевременная оплата;
18. Чрезмерное количество согласований;
19. Отсутствие оценок этапов работы;
20. Перерасход средств;
21. Недовольный объектом Клиент – отсутствие «общественного контроля».

Рисунок 12. Общая картина причинно-следственных связей возникновения от 1 до 6-го базовых коррупционных рисков на этапе Реализации контракта.

Примеры успешной реализации некоторых инициатив по использованию «общественного контроля» можно найти в Национальном отделении «Transparency International – Kyrgyzstan».

Анализ коррупционных проявлений (рисков) на Этапе взаимных расчётов и аудита (приём/передача, надзор – если это имеет место):

Этап V  
Этап взаимных расчетов и аудита (прием/передача, надзора – если это имеет место)

Коррупция на завершающем, 5-ом этапе – Этапе взаимных расчетов и аудита (прием/передача, надзора – если это имеет место) – проявляется в различных, ниже приведенных формах (отмечены большими красными квадратами), или в их комбинациях. При этом каждое из приведенных базовых коррупционных проявлений, или их комбинации, могут быть решены лишь на основе внешнего независимого надзора, через общеизвестные механизмы (примером возможных механизмов могут служить: «использование независимых внешних аудиторов»; «система мотивации осведомителей»; «система и процедуры защиты свидетелей»; «система пропаганды результатов расследований, решений суда, и исполнения наказаний»).

**A**

**Предвзятые, или «подкупленные»** и готовые поддержать поддельные сертификаты **внешние аудиторы и бухгалтера**, подготавливающие окончательные счета (отчет о внешней аудиторской проверке)

Возникновение на V-м этапе базового коррупционного проявления (риска) возможно по ниже приведённым причинам, и причинно-следственным связям:

Единственной причиной сложившейся ситуации является **отсутствие реакции**, например, у законодательного органа, суда по экономическим вопросам в стране, судебных органов и/или администрации на **Отчет** по аудиту с критическими замечаниями, который позволил бы решить сразу ряд причин, а также далее перечисленные обстоятельства, являющиеся следствием: 1) Отсутствия **системы внешнего мониторинга и оценки** (с привлечением независимых экспертов, конкурентов, политических институтов, гражданского сектора, международных институтов); 2) Не проводится **последовательное выявление нарушений** по показаниям, по подозрениям или по обвинениям в коррупции; 4) Отсутствия государственного или общественного интереса к персональным или анонимным **обвинениям в коррупции и не проводится последующих расследований**; 6) Отсутствия **системы мотивации для информаторов**. Выше перечисленное приводит также к 7) Отсутствию **системы и процедур защиты осведомителей**.

**1**

Нет **системы проверки на местах**, неадекватные или ненадежные проверки

**2**

Отсутствует или недостаточно работает **парламентский контроль и надзор**

**3**

Не проводится **последовательное выявление** нарушений по показаниям, по подозрениям или по обвинениям в коррупции

**4**

Отсутствие государственного или общественного интереса к **персональным показаниям** или к **анонимным обвинениям** в коррупции, и не проводятся последующие расследования

**5**

**Отказ в общественном доступе** или отказ в доступе легитимным представителям гражданского общества к документам и информации, имеющихся у проверяющих и аудиторских учреждений, а также в проведении подобных проверок

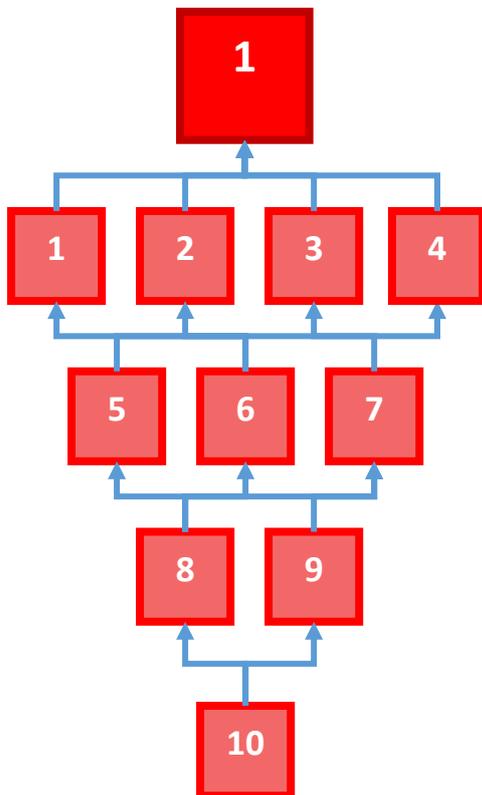
**6**

Отсутствие **системы мотивации** для информаторов

7	Отсутствие <b>системы и процедур защиты свидетелей (осведомителей)</b>
8	Отсутствие <b>требований аудита и системы</b> , проведение аудита с большим опозданием, или проведение поверхностного/несущественного аудита
9	Не отвечающий требованиям <b>аудиторский отчет</b> , или публикация аудиторского отчета с задержкой
10	Отсутствие <b>влияния Отчета</b> по аудиту с критическими замечаниями ( <b>отсутствие (реакции) действия</b> , например, у законодательного органа, суда по экономическим вопросам в стране, судебных органов и/или администрации)

Перечисленные причины широко критикуются сегодня в обществе, и являются прямыми индикаторами низкого уровня доверия со стороны, как гражданского общества, так и бизнес среды. Разбор причинно-следственных связей показан ниже, на основе принятых обозначений (Рис. 13).

Возможным системным решением могло бы стать регулярное издание в публичном пространстве перечня различных аудиторских отчётов вместе с предпринятой (или указанием о бездействии) реакцией со стороны центральных органов власти, международных институтов, и гражданского общества. В современных условиях реализация экономически привлекательным и массово доступным является использование современных социальных сетей. Также целесообразно введение специальных обязательных курсов в системе повышения квалификации в системе государственной и муниципальной службы.



### Базовые коррупционные риски на этапе взаимных расчётов и аудита

1. Отсутствие системы проверок на местах;
2. Отсутствие парламентского контроля;
3. Отсутствие выявления нарушений по обвинениям в коррупции;
4. Отсутствие интереса к показаниям или к обвинениям;
5. Отказ в общественном доступе;
6. Система мотивации для информаторов;
7. Система защиты осведомителей;
8. Поверхностный аудит;
9. Публикация аудиторского отчета с задержкой; и
10. Отсутствие реакции на Отчет по аудиту.

Рисунок 13. Общая картина причинно-следственных связей возникновения базового коррупционного риска на завершающем 5-ом этапе.

### 2.2.2. ЗАКЛЮЧЕНИЕ ПО АНАЛИЗУ ПРИЧИННО-СЛЕДСТВЕННЫХ СВЯЗЕЙ ПРОЯВЛЕНИЯ КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ

В результате проведённого в предыдущем разделе анализа причинно-следственных связей проявления коррупционных рисков от красных флагов (индикаторов) или показателей потенциальных манипуляций при проведении государственных закупок/ инвестиций были выявлены ключевые причины, которые, либо не решены вовсе, либо «прикрыты» решениями второстепенных вопросов, приводящих к заблуждению, как гражданского сектора и органов государственного управления/ местного самоуправления, так и международных организаций, сводящие на нет усилия добросовестных представителей бизнес - сектора и других групп интересов, заинтересованных в снижении уровня коррупции. Перечень ключевых вопросов, требующих первостепенного решения в каждом из этапов цикла государственных закупок:

- I. **На этапе оценки потребностей/ определения спроса:** Отсутствие прозрачных и подотчётных предварительных общественных слушаний для выявления потенциальных проблемных вопросов и возможных аффилированных лиц, которые вызывали бы доверие со стороны всех заинтересованных и вовлечённых сторон;
- II. **На этапе подготовки тендерной документации:** Отсутствие прозрачного механизма процедур рассмотрения и обработки жалоб, а также – неотвратимых ответных мер через правоприменение;
- III. **На этапе отбора и подписания контракта с подрядчиком:** Участие в надзоре за реализацией контракта сотрудников, задействованных в процессе принятия решений по заключению контрактов;

- IV. **На этапе реализации контракта:** Отсутствие системы общественного (внешнего) мониторинга качества исполнения контракта (оценка потребителями) вместе с незамедлительным правоприменением (возмещением ущерба) при выявлении нарушений;
- V. **На этапе взаимных расчётов и аудита (приём/ передача, надзор – если это имеет место):** Отсутствие реакции, например, у законодательного органа, суда по экономическим вопросам в стране, судебных органов и/или администрации на Отчет по аудиту с критическими замечаниями.

Казалось бы, демонстрируется огромное внимание органов исполнительной власти к вопросам радикального снижения уровня коррупции в системе государственных закупок и привлечения инвестиций, имеется наличие значительного числа нормативных правовых актов по решению таких вопросов, как:

- Обеспечение псевдопрозрачных процедур и псевдопрозрачного принятия решений;
- Гарантия псевдопрозрачных, якобы общепринятых, псевдорыночных методов оценки стоимости/ цены;
- Использование псевдокритериев псевдоэффективности инвестиционных проектов/государственных закупок;
- Устранение «конфликта интересов» у лиц, участвующих в проектировании бюджета;
- Гарантия псевдопрозрачности процесса отбора нанимаемых экспертов;
- Обеспечение доступа общественности (в том числе и гражданского общества) к неактуальной информации о государственных программах, процессах и решениях;
- Требование к проведению активного оповещения ложных потребностей в общедоступных информационных ресурсах (газетах, радио, телевидении, Интернет - ресурсах, социальных сетях);
- Сертификация членов оценочной (тендерной) комиссии о наличии псевдознаний для правильной оценки заявок;
- Гарантия «широкого» круга лиц, контролирующих процесс закупок в ОУП/ ОРП;
- Привлечение малоквалифицированных участников по мере прогресса государственных закупок, так что только одна фирма остается после квалификационной стадии;
- Устранение обоснованных задержек при оценке тендерных предложений и при выборе победителя;
- Гарантия небольшого количества жалоб на процесс торгов и на процедуру оценки заявок, полученных от участников, не прошедших отбор, особенно когда ставки в низком ценовом диапазоне объявляются не отвечающими требованиям;
- Обеспечение отсутствия информации, необходимой для оценки процесса закупок;
- Устранение доступа для просмотра оригинала документов;
- Использование неправильных методов закупки (например, из одного источника, а не по неограниченным конкурсным торгам);
- Требование к изменению критериев оценки после получения заявок;
- Гарантия многократного участия в однотипных договорах одних и тех же участников;
- Обеспечение многократной победы одних и тех же претендентов в однотипных контрактах»;

- Использование изменений спецификации контракта или объемов работ после того, как уже присуждён контракт;
- Гарантия поверхностного осмотра выполненных работ, показывающая, что они выполнены «в соответствии с техническими условиями» (соответствуют спецификациям и/или технологиям строительных работ, протоколам лечения, качеству обслуживания), при этом товары и/или услуги одобряются/ принимаются;
- Требование к полному отклонению использования материалов, или использование несоответствующих одобренной в контракте спецификации материалов;
- Обеспечение получения несоответствующего количества товаров и комплектующих/ материалов;
- Гарантия задержки сроков поставок товаров или оказания услуг в процессе реализации проекта;
- Отсутствие системы проверки на месте, неадекватные или ненадежные проверки;
- Требование к отсутствию или плохой работе парламентского контроля и надзора;
- Требование к отсутствию последовательного выявления нарушений по свидетельским показаниям, по подозрениям или по обвинениям в коррупции;
- Отсутствие государственного или общественного интереса к персональным (личным) показаниям или к анонимным обвинениям в коррупции, и не проведение последующего расследования, которое несёт в себе негативный оттенок. При этом, безусловно, возможны различного рода возражения, когда представители Минздрава или органов МСУ могут возразить, что названные вопросы давно решены и не допускаются в организации. «Кусочно-лоскутное» решение вопросов не только не приводит к снижению уровня коррупции, но дезориентирует власти о приоритетах, а также способствует «подмене понятий», и профанации государственной службы, к резкому снижению уровня доверия со стороны потребителей государственных услуг.

Также, можно видеть причину «пробуксовки» проводимых в настоящее время реформ в системе государственных закупок медицинских услуг, изделий и работ, как на уровне Минздрава, так и МСУ, так в Министерстве финансов — несмотря на то, что вроде бы давно работают механизмы вышеперечисленного ряда, однако у населения присутствует устойчивое выраженное «ощущение» о наличии коррупционных рисков на всех этапах полного цикла государственных закупок/ инвестиций.

Представители МЗ/МСУ КР вероятней всего будут возражать, что все вышеперечисленные вопросы уже решены. Однако средства массовой информации и политические события свидетельствуют о достаточно низком уровне доверия (*если возможно, то применимо слово – отсутствие, или даже – отрицательный его уровень*) со стороны потребителей государственных услуг – бизнеса, населения, и инвесторов – что является прямым следствием наличия обозначенных причин.

Перечисленные причины широко критикуются сегодня в обществе, и являются прямыми индикаторами низкого уровня доверия со стороны, как гражданского общества, так и бизнес среды.

Иными словами, все перечисленные подходы не являются конструктивными решениями по снижению коррупционных рисков, а носят декоративный (фасадный) характер по прикрытию отсутствия урегулирования **ключевых вопросов** на каждом из этапов полного цикла государственных закупок.

### РАЗДЕЛ 3. ДОРОЖНАЯ КАРТА АНТИКОРРУПЦИОННОЙ СТРАТЕГИИ И ИНИЦИАТИВ В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Принимая во внимание тот факт, что государственные закупки и инвестиции осуществлялись методом прямых закупок во время чрезвычайного положения, иначе говоря, в сложившихся условиях пандемии – COVID-19, проявил себя специальный фактор риска, как ответ на «чрезвычайную ситуацию», на стихийные бедствия, и на другие подобные мероприятия, а также понимая, что в ближайшее время вряд ли возможно устранить угрозу – отмену чрезвычайной ситуации, поскольку текущее состояние служит для Лиц Принимающих Решения гарантией снисхождения по нарушениям, то возможным путем развития антикоррупционной деятельности остаётся поэтапная реализация обозначенных ключевых вопросов, требующих первостепенного решения на каждом из этапов цикла государственных закупок. Составлена Дорожная карта с целью формирования стратегии и инициатив антикоррупционной государственной политики по государственным закупкам в сфере здравоохранения, после запуска общественных слушаний с привлечением всех заинтересованных сторон и представлена в нижеприведённой таблице. Более того, основой для выбора указанного пути решения, вероятней всего будет переформатирование структуры Правительства Кыргызской Республики, включая пересмотр политики в сфере здравоохранения.

№	Вопросы, урегулирование которых требуется провести	Номер шага	Этап полного цикла госзакупок
<b>Шаг № 1</b>			
1	<b>Отсутствует прозрачность процесса отбора нанятых экспертов</b> для оценки потребностей, в соответствии с которым, они привлекаются	1	I
2	<b>Непрозрачные процедуры и непрозрачное принятие решений</b> , которые нельзя проконтролировать, и не доступны для мониторинга общественностью	1	I
3	<b>Недостаточный доступ</b> общественности в целом (в том числе, в частности гражданского общества) <b>к информации</b> о государственных программах, процессах и решениях	1	I
4	В процессах приватизации (или национализации), <b>неясные, возможно, намеренно неточные и расплывчатые цели и критерии для программы приватизации</b> (или национализации), или непрозрачные, необъяснимые, <b>не рыночные методы оценки стоимости</b> предприятия	1	I
5	Четко не обозначены <b>критерии эффективности инвестиционных проектов/государственных закупок</b> , оформленных в методику оценки совокупной стоимости владения	1	I

№	Вопросы, урегулирование которых требуется провести	Номер шага	Этап полного цикла госзакупок
6	Четко не обозначены критерии «конфликта интересов» для лиц, участвующих в проектировании бюджета на следующий финансово-отчетный период, оформленных нормативными правовыми актами в виде соответствующих форм – деклараций	1	I
7	Отсутствие прозрачных процедур рассмотрения жалоб, и определения ответных мер (средств правовой защиты)	1	II
<b>Шаг № 2</b>			
8	Не проводилось активное оповещение потребностей в общедоступных информационных ресурсах (газетах, радио, телевидении, Интернет - ресурсах, социальных сетях)	2	I
9	Заявки вскрываются не публично (В основном относится к большим инвестиционным проектам)	2	II
10	Имена участников, названия компаний - претендентов и цены предложений не регистрируются во время вскрытия тендерных заявок	2	II
11	Отсутствие организации безопасного хранения и ограниченного доступа к полученным заявкам	2	II
12	«Сотрудники, задействованные в процессе принятия решений по заключению контрактов, участвуют в надзоре за реализацией контракта»	2	III
<b>Шаг № 3</b>			
13	«Контракт включает в себя поправки на изменения, которые не являются частью тендерной документации»	3	III
14	«Накладываются требования по субподряду»	3	III
15	«Не определены в самом договоре Строгая система для отслеживания изменений в договоре и Система оценки претензий»	3	III
16	Потребитель/ Клиент недоволен завершённым объектом	3	IV
<b>Шаг № 4</b>			
17	Чрезмерное количество согласований, необходимых для подтверждения промежуточных платежей	4	IV
18	Отсутствуют записи оценки этапов работы подрядчиков	4	IV
19	Необъяснимый или неоправданный перерасход средств	4	IV
20	Отсутствие влияния Отчета по аудиту с критическими замечаниями (отсутствие (реакции) действия, например, у законодательного органа, суда по	4	V

№	Вопросы, урегулирование которых требуется провести	Номер шага	Этап полного цикла госзакупок
	экономическим вопросам в стране, судебных органов и/или администрации)		
<b>Шаг № 5</b>			
<b>21</b>	Отсутствие <b>требований аудита и системы</b> , проведение аудита с большим опозданием, или проведение поверхностного/ несущественного аудита	5	V
<b>22</b>	Не отвечающий требованиям <b>аудиторский отчет</b> , или публикация аудиторского отчета с задержкой	5	V