

ПОВЫШЕНИЕ ПРОФЕССИОНАЛИЗМА УЧАСТНИКОВ ЗАКУПочНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ – ВАЖНОЕ УСЛОВИЕ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ

Государственные закупки являются одним из самых коррумпированных секторов экономики во всем мире. Как отмечается в докладе Организации экономического сотрудничества и развития, соблюдение принципов прозрачности и публичности закупок является необходимым, но недостаточным условием для обеспечения проведения честных закупочных процедур. Помимо названного требуется соответствие поведения должностных лиц государственного заказчика высоким профессиональным и этическим стандартам.

С учетом значимости эффективного и целевого расходования государственных ресурсов для развития любой страны международным сообществом принимаются последовательные меры по снижению коррупционных рисков в закупочной деятельности.

В этом ракурсе вполне закономерно, что в Конвенцию ООН против коррупции 2003 г. (вступила в силу для Республики Беларусь 14 декабря 2005 г.) была включена ст. 9 «Публичные закупки и управление публичными финансами». Положения данной статьи устанавливают, что каждое государство-участник должно принимать необходимые меры для создания надлежащих систем закупок, которые основываются на прозрачности, конкуренции и объективных критериях принятия решений и являются эффективными, среди прочего, с точки зрения предупреждения коррупции.

С 2005 г. по инициативе Всемирного банка проводятся международный Форум по закупкам, профессиональной этике, управлению и открытости (Procurement Integrity Management and Openness (PRIMO) Forum). В мае 2017 г. в Киеве прошел 13-й Форум PRIMO по теме «Правительство, бизнес и гражданское общество: боремся с коррупцией вместе», организаторами которого выступили Правительство Украины, Всемирный банк, Европейский банк реконструкции и развития и другие международные организации. В работе Форума приняли участие более 100 экспертов из 25 стран (в том числе и Республики Беларусь), которые обсуждали проблемы реформирования системы государственных закупок с акцентом на снижение коррупционных рисков в данной области.

Согласно озвученной на Форуме позиции Всемирного банка, в современных реалиях условиями противодействия коррупции в системе государственных закупок являются: четкая законодательная база, профессионализация участников, административные и уголовные санкции, защита лиц, совершающих служебные разоблачения, сотрудничество между государствами.

Для предупреждения коррупционных и иных правонарушений в закупочной деятельности, безусловно, принципиально важна профессионализация сферы государственных закупок. Поэтому в Конвенции ООН против коррупции особое внимание уделяется необходимости установления в национальном законодательстве требований, касающихся персонала, который несет ответственность за закупки, декларирования заинтересованности в конкретных публичных закупках, профессиональной подготовки сотрудников заказчика.

В США, где контрактная система действует уже не одно десятилетие, например, для всех специалистов в сфере государственных закупок установлены высокие квалификационные требования: специалист должен получить соответствующий сертификат и подтверждать его каждые два года, участвовать в программе постоянного обучения.

Весьма характерны в этом ракурсе исследования итальянских экспертов, которые показали, что совокупные потери в государственных закупках Италии распределяются следующим образом: на долю коррупционных потерь приходится 20 % издержек, а на долю некомпетентных решений заказчиков – 80 %, приведших к упущенной выгоде государства и общества. Аналогичная ситуация отмечается и в других странах.

По оценке Министерства антимонопольного регулирования и торговли Республики Беларусь, являющегося уполномоченным государственным органом в сфере закупок, большинство нарушений законодательства при осуществлении процедур государственных закупок также не являются проявлением коррупции, а допускаются из-за низкой квалификации специалистов заказчика. Наряду с возбуждением уголовных дел против нечистых на руку должностных лиц ежегодно в целом по стране около тысячи сотрудников заказчиков (организаторов) привлекаются к административной ответственности. Показательна в этом плане ситуация, на которую указал один из участников в жалобе в комиссию уполномоченного органа: завхозу интерната передали электронный ключ для совершения процедур закупок, а он даже не представляет, что и как он должен делать.

Принятие Закона Республики Беларусь от 13 июля 2012 г. «О государственных закупках товаров (работ, услуг)» стало знаковым этапом в развитии закупочных отношений. В нем и во исполнение его положений был реализован ряд механизмов, направленных на снижение коррупционных факторов, в том числе и связанных с уровнем профессионализации сотрудников заказчика. Это, в частности, требования о включении в состав комиссии специалистов в области предмета государственной закупки, об ознакомлении заказчиком (организатором) членов комиссии с законодательством о государственных закупках.

Вместе с тем, несмотря на предпринятые законодателем меры, обеспечить эффективное правовое регулирование отношений по выбору поставщиков товаров (работ, услуг) не удалось. В послании Национальному собранию и белорусскому народу 22 апреля 2014 г. Глава государства обратил внимание на недостатки в регулировании сферы закупок, подчеркнув, что созданная для минимизации коррупционных рисков сложная система «почему-то не мешает руководителям получать неоднократные взятки от коммерческих организаций за победу в конкурсах на поставку товаров».

Актуализирует задачу обеспечения эффективного расходования бюджетных средств снижение макроэкономических показателей национальной экономики, что обуславливает необходимость достижения общественно значимых целей при минимально возможных государственных расходах. По данным Министерства антимонопольного регулирования и торговли, удельный вес государственных закупок составляет около 5–7 % ВВП: в 2016 г. государство закупило товаров и услуг в размере 3,3 млрд долларов.

Вполне закономерно, что свое дальнейшее развитие подходы по повышению профессионализации закупочной деятельности находят в проекте новой редакции Закона «О государственных закупках товаров (работ, услуг). Данный проект обоснованно возводит в ранг одного из основных принципов осуществления государственных закупок профессионализм уже не только членов комиссии, но заказчиков (организаторов) и всех иных участников процедур закупок. А в целях его практической реализации на заказчика (организатора) возлагается обязанность включать в состав комиссии преимущественно лиц, прошедших повышение квалификации в сфере государственных закупок. Закрепление в законе указанных подходов потребует выстраивания системы обучения специалистов, занимающихся организацией и проведением закупок.

Как обоснованно отмечается исследователями, необходимые профессиональные компетенции для специалистов в сфере закупок, включают в себя знание не только законодательства о государственных закупках, но и законодательства в смежных сферах (бюджетное, законодательство об архитектурной и строительной деятельности, о внешнеэкономической деятельности и т. д.).

Наличие у членов конкурсной комиссии или иных лиц, ответственных за проведение процедуры закупки, соответствующих знаний и опыта позволяет обеспечить качественный сравнительный анализ предлагаемых цен, информации о представленных на рынке видах предмета закупки, их характеристиках, сведений о деловой активности и репутации потенциальных поставщиков. В таком случае принятое на основе полной и достоверной информации объективное решение о выборе победителя процедуры закупки значительно сокращает риск коррупционных правонарушений в этой сфере. Ведь недобросовестным работникам, вовлеченным в закупочный процесс, становится значительно сложнее обосновать целесообразность закупки товаров (работ, услуг) по ценам, существенно превышающим среднерыночные, или у организаций, имеющих низкую деловую активность либо сомнительную деловую репутацию.

В условиях предпринимаемых государством мер по раскрепощению деловой инициативы и формированию благоприятных условий для ведения бизнеса основополагающим аспектом контрольно-надзорной деятельности становится ее профилактическая составляющая. Поэтому в ходе проверочных мероприятий, в том числе и проводимых прокурором, необходимо уделять внимание и вопросам исполнения заказчиками (организаторами) возложенных на них законодательством обязанностей по обеспечению переподготовки и повышения квалификации работников, осуществляющих свою деятельность в сфере государственных закупок.

Разрозненность, сложность и объемность законодательства, регулирующего закупочную деятельность, особенно при строительстве объектов, обуславливают трудности при правовой оценке закупок, оказывающихся в сфере внимания органов уголовного преследования: правильном определении предмета доказывания по материалам проверок и уголовным делам, способов доказывания вины и мер ответственности. Это значительно усложняет реализацию мер по борьбе с коррупционными правонарушениями.

Трудности обусловлены и отсутствием должного аналитико-методического материала. Если по расследованию общеуголовных преступлений прокурорско-следственная и судебная практика наработана на достаточно высоком уровне, то по выявлению и расследованию «закупочных» преступлений она практически отсутствует. Значительную помощь в обеспечении объективности и законности при правовой оценке закупок, по нашему мнению, могло бы оказать расширение компетенции государственного уполномоченного органа в сфере закупок в части наделения его правом как проведения камеральных проверок, так и рассмотрения обращений правоохранительных органов. В этом аспекте интерес для изучения представляет опыт Республики Казахстан, где уже реализованы данные подходы.

УДК 343.851

В.С. Шабаль

АВТОМАТИЗИРОВАННАЯ СИСТЕМА УЧЕТА ОСУЖДЕННЫХ КАК ЭЛЕМЕНТ БОРЬБЫ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

Одной из задач правоохранительных органов является профилактика преступлений. Исправительные учреждения (ИУ), уголовно-исполнительные инспекции (УИИ), другие субъекты, в частности, осуществляют деятельность по предупреждению совершения преступниками новых преступлений.

При осуществлении воспитательного воздействия на осужденного формируется его личное дело в письменном виде, в котором фиксируются результаты применения к нему средств исправления, другие данные, позволяющие составлять криминологическую характеристику, а также делать прогноз о его поведении после освобождения. В случае совершения нового преступления после отбытия наказания заинтересованные субъекты, например следователи, запрашивают характеристику из учреждения, в котором отбывал наказание преступник.

При расследовании преступлений информацию необходимо получать в кратчайший срок. Еще до вынесения приговора судом на обвиняемого следственными органами собираются характеризующие сведения (характеристики с места работы, учебы, из учреждений, в которых ранее гражданин отбывал наказание). К тому же, исходя из принципа индивидуализации наказания (ст. 62 Уголовного кодекса Республики Беларусь), суд при назначении наказания должен учитывать личность виновного.

Помимо следователей в получении подобной информации заинтересованы и оперативные подразделения. К представляющей оперативный интерес, например, следует отнести информацию о связях осужденного, т. е. данные о родственниках и иных лицах, с которыми он во время отбытия наказания поддерживал отношения. Важной является информация о намерениях осужденного после освобождения (собирается ли он продолжать совершать преступления, употреблять наркотики и т. д.).

Поэтому инспекторам УИИ, участковым инспекторам милиции, работникам ИУ необходимо составлять характеристику на обвиняемого. Если говорить об уголовном процессе, то досудебные доклады (характеристики) являются элементом систе-