



2020

Государственные закупки в период пандемии COVID-19

Дайджест подготовлен
Департаментом международного
и регионального сотрудничества

Оглавление

| | |
|---|----|
| Введение..... | 3 |
| 1. Новые условия функционирования системы государственных закупок | 4 |
| 1.1. Государственные закупки как механизм управления | 4 |
| 1.2. Вызовы в контексте COVID-19..... | 10 |
| 2. Меры, принимаемые международными организациями | 15 |
| 2.1. Механизмы проведения закупок на наднациональном уровне | 15 |
| 2.2. Содействие государствам в решении проблем госзакупок..... | 19 |
| 3. Меры, принимаемые государствами | 24 |
| 3.1. Опыт стран в реагировании на вызовы в контексте COVID-19..... | 24 |
| 3.2. Контроль государственных закупок со стороны высших органов аудита..... | 30 |
| 3.2.1. Повышение роли высших органов аудита в процессе контроля государственных закупок | 30 |
| 3.2.2. Рабочая группа ИНТОСАИ по аудиту государственных закупок..... | 42 |
| Выводы и рекомендации..... | 45 |

Введение

Современные тенденции развития общества повышают запрос со стороны граждан на прозрачность и подотчетность правительств, а также усиливают стремление к большей вовлеченности в их деятельность. Подобный запрос неразрывно связан с необходимостью повышения эффективности управления бюджетными средствами. В этой связи система государственных закупок становится объектом пристального общественного внимания.

Прозрачная и хорошо организованная система государственных закупок выгодна всем заинтересованным сторонам процесса: государственному сектору (правительству, органам государственной власти, государственным предприятиям), частному бизнесу и гражданам. Эффективное функционирование сферы государственных закупок становится обязательным условием для экономического роста и результативного государственного инвестирования. И наоборот, ненадлежащее управление неизбежно приводит к растрате бюджетных средств, дополнительным расходам и затруднениям в достижении поставленных целей.

Кризис, вызванный пандемией COVID-19, принес значительные изменения во многие сферы жизнедеятельности. Сфера государственных закупок не стала исключением: изменились условия функционирования, сформировались новые и обострились традиционные вызовы. Страны вынуждены подстраиваться под сложившиеся условия и искать пути решения (зачастую нестандартные) возникающих трудностей. В некотором смысле текущий кризис возложил особую ответственность на систему государственных закупок, поскольку от эффективности ее функционирования в чрезвычайных ситуациях напрямую зависят жизни людей.

Вместе с тем, пандемия COVID-19 может стать дополнительным стимулом в процессе реформирования системы государственных закупок. Новые вызовы должны рассматриваться как возможность реальных и фундаментальных изменений, а сама реформа государственных закупок – как катализатор совершенствования государственной политики и привлечения гражданского общества и других заинтересованных сторон.

1. Новые условия функционирования системы государственных закупок

1.1. Государственные закупки как механизм управления

Государственные закупки – это приобретение государственными органами или государственными предприятиями товаров, работ и услуг. Согласно [данным](#) Всемирного банка, в 2018 г. на государственные закупки пришлось 11 трлн долл. США, что эквивалентно 12% от общего объема мирового ВВП в 90 трлн долл.

Учитывая важное значение государственных закупок для достижения экономических результатов и рационального государственного управления, правительства используют закупки в качестве **стратегического инструмента** для достижения дополнительных политических целей, направленных на преодоление экологических, экономических и социальных вызовов, в соответствии с национальными приоритетами. Государственные закупки имеют ключевое значение для повышения **эффективности функционирования государственного сектора и повышения доверия граждан**. В целях обеспечения высокого качества предоставляемых государственных услуг и защиты общественных интересов правительствам необходимо осуществлять государственные закупки эффективно, с соблюдением высоких стандартов.

Все чаще государственные закупки рассматриваются в качестве **рычага стимулирования экономического роста**. В [докладе](#) ОЭСР «Реформирование государственных закупок: ход выполнения рекомендаций ОЭСР от 2015 г.» подчеркивается, что взаимосвязь между дополнительными политическими целями¹

¹ Под дополнительными целями государственной политики ОЭСР [подразумевает](#) такие цели, как устойчивый экологически-ориентированный рост, развитие малого и среднего предпринимательства, стандартов ответственного ведения бизнеса, а также политические цели более широкого характера в отношении профильных отраслей, которые правительство использует в качестве инструмента реализации государственной политики в дополнение к основной цели осуществления необходимой государственной закупки.

и экономическим ростом признается опрошенными странами. В некоторых случаях страны собирают данные о ходе достижения дополнительных целей и представляют доклады на различных уровнях государственной власти. В особенности это касается данных в отношении «зеленых» государственных закупок и деятельности средних и малых предприятий (СМП): около 70% исследованных стран собирают информацию или оценивают результаты государственных закупок по этим двум направлениям.

Государственные закупки позволяют **оказывать базовые услуги**, например, в сфере здравоохранения, инфраструктуры или энергетики. Здравоохранение **является** второй по величине областью расходов для правительств (более 9% ВВП).

При этом коррупционные риски в области здравоохранения выше, чем во многих других областях: треть граждан стран, входящих в ОЭСР, считают, что сектор здравоохранения коррумпирован или крайне коррумпирован. Уровень коррупции в данной сфере может быть снижен за счет повышения транспарентности формирования цен на лекарства, разработки единых требований или осуществления совместных государственных закупок двумя или более организациями-заказчиками.

В сфере инфраструктуры и энергетики государственные закупки носят комплексный характер и также отличаются уязвимостью к коррупционным рискам. **Ожидается**, что к 2030 г. общий объем потребностей в глобальных инфраструктурных инвестициях достигнет 71 трлн долл. США. Рациональное управление государственными закупками может привести к существенной экономии, повышению производительности и улучшению обслуживания.

Государственные закупки способствуют **развитию инноваций**. Стратегическое использование государственных закупок помогает правительствам стимулировать инновационную деятельность как на национальном, так и на местном уровне, и в итоге повысить производительность и инклюзивность. 81% стран ОЭСР **разработали** стратегии и политики поддержки инновационных продуктов и услуг через систему государственных закупок. Тем не менее только 34% стран дают оценку результатам внедренных стратегий. Согласно данным **доклада** ОЭСР

«Государственные закупки для инноваций», основным мотивом осуществления государственных закупок в сфере инноваций стал запрос на новый продукт или услугу. Другой наиболее распространенный мотив – увеличение эффективности существующих продуктов или услуг за счет снижения издержек и (или) повышения энергоэффективности. Почти половина стран (49%), принявших участие в исследовании, сообщили о повышении эффективности и увеличении удовлетворенности пользователей.

Правительства используют государственные закупки для **преодоления вызовов в сфере окружающей среды**. «Зеленые» государственные закупки – это закупки товаров и услуг, которые наносят меньший экологический ущерб с учетом всего их жизненного цикла. Такие закупки могут стать одним из основных движущих факторов для инноваций с целью создания экологически безопасных продуктов и услуг. Они также могут обеспечить экономию средств для государств, а правительства, использующие «зеленые» государственные закупки, будут лучше подготовлены для решения возникающих экологических проблем, например, сокращения выбросов парниковых газов. Практически все страны ОЭСР **разработали** стратегии и политики поддержки «зеленых» государственных закупок, а 69% стран производят оценку результатов данных стратегий.

*Совет ОЭСР по вопросам государственных закупок **выпустил** рекомендации по вопросам стратегического и комплексного использования государственных закупок. Документ призван способствовать рациональному распределению бюджетных средств, повышать эффективность государственных расходов, а также снижать риски коррупции.*

Реализация более эффективных методов расходования государственных средств может сыграть исключительно важную роль в **достижении странами Целей устойчивого развития (ЦУР)**. По **оценкам** экспертов Управления ООН по обслуживанию проектов (ЮНОПС), для достижения ЦУР к 2030 г. ежегодно требуется сумма от 3 до 5 трлн долл. США. Эффективные государственные расходы могут ослабить эту нагрузку за счет менее расточительной практики расходования средств (которая высвобождает ресурсы) и за счет государственных закупок товаров

и услуг, организованных таким образом, чтобы содействовать социальной и экологической устойчивости.

Европейская комиссия [отмечает важность государственных закупок](#) по следующим причинам:

- Ежегодно более 250 тыс. органов государственной власти в странах ЕС тратят около **14% от ВВП (порядка 2 трлн евро в год)** на закупку товаров, работ и услуг.
- Во многих секторах **органы государственной власти являются основными потребителями** (например, в энергетике, транспорте, переработке отходов, социальной защите, предоставлении медицинских или образовательных услуг).
- Государственный сектор использует государственные закупки для **стимулирования занятости, экономического роста и инвестиций, а также для формирования более инновационной, ресурсо- и энергоэффективной, социально инклюзивной экономики.**
- Государственные услуги высокого качества опираются на **современную, хорошо организованную и эффективную систему закупок.**
- Улучшение процесса государственных закупок приводит к **значительной экономии**: увеличение эффективности даже на 1% может сэкономить 20 млрд долл. США в год.

В документе «Обеспечение эффективности государственных закупок в Европе и для Европы» 2017 г. Европейская комиссия отмечает шесть стратегических приоритетов в отношении государственных закупок:

- *обеспечение более широкого использования стратегических государственных закупок;*
- *повышение уровня профессионализма при осуществлении государственных закупок со стороны органов государственной власти;*
- *расширение доступа к рынку государственных закупок;*

- *повышение прозрачности, обеспечение целостности и улучшение качества данных;*
- *активизация процесса цифрового преобразования государственных закупок;*
- *сотрудничество в области совместных закупок.*

Сектор государственных закупок считается одним из **наиболее подверженных рискам мошенничества и коррупции**. По [оценкам](#), представленным ОЭСР, от 10 до 30% инвестиций в проекты государственного строительства могут быть израсходованы неэффективно в результате неправильного управления или коррупции. По другим [данным](#), взяточничество в сфере государственных закупок прибавляет от 10 до 20% к итоговой стоимости закупаемых товаров, работ и услуг. А более трех из десяти компаний, участвовавших в государственных тендерах, [заявляют](#), что коррупция препятствовала их победе.

Доля государственных закупок практически одинакова у стран с низким, средним или высоким уровнем дохода. По результатам [анализа](#) Всемирного банка, страны с низким уровнем дохода осуществляют закупки товаров, работ и услуг в среднем на 13% от общего объема ВВП, страны со средним уровнем дохода – на 13,2% ВВП, страны с высоким уровнем дохода – на 14% ВВП. Подобная разница не считается статистически важной.

Тем не менее внутри данных групп государств существуют существенные различия. Например, Ботсвана, страна со средним уровнем дохода, осуществляет государственные закупки на 26% ВВП, в то время как доля государственных закупок в Шри-Ланке составляет всего 6% ВВП (также относится к группе стран со средним уровнем дохода). В таких странах с низким уровнем дохода, как Кения и Мадагаскар, государственные закупки составляют 26% и 5% от ВВП соответственно.

Эксперты Всемирного банка также отмечают, что европейские страны в целом имеют большую долю государственных закупок от ВВП: например, для Швейцарии этот показатель составляет 25%, для Нидерландов – 20%, для Финляндии – 19%, для Швеции – 16,5%. Аналогичная ситуация наблюдается в крупных развивающихся

странах: в Бразилии, Вьетнаме, Египте, Индии, Пакистане, Турции, ЮАР доля государственных закупок превышает 20% ВВП. В «нестабильных странах», наоборот, доля государственных закупок снижена, что отражает их ограниченный круг возможностей по предоставлению услуг. В 2018 г. на долю государственных закупок в Демократической Республике Конго, Йемене, Камеруне, Нигере, Судане и Южном Судане приходилось менее 5% ВВП.

Данные Всемирного банка [показывают](#), что государственным заказчикам требуется в среднем 14 недель (около 100 дней) для осуществления финальных выплат по проводимым ими закупкам.

1.2. Вызовы в контексте COVID-19

Пандемия COVID-19 внесла значительные изменения в процессы функционирования экономик, в том числе и в сферу государственных закупок. ОЭСР [отмечает](#) появление **трех основных вызовов** в обеспечении честности и неподкупности при проведении госзакупок. Во-первых, правительства были вынуждены закупать большое количество товаров и услуг, таких как оборудование для больниц, аппараты ИВЛ, дезинфицирующие средства для рук, маски для лица в целях удовлетворения неотложных потребностей сектора здравоохранения. Многие страны ОЭСР проводят такого рода закупки на основании **положений по осуществлению государственных закупок в чрезвычайных ситуациях**, допускающих использование специальных закупочных процедур. Такие положения позволяют закупать необходимые товары напрямую у поставщиков или через предварительно утвержденный список, не прибегая к длительным стандартным процедурам закупок. Реализация подобных механизмов может привести к **рискам недобросовестных действий при закупках товаров и услуг**, которые могут не соответствовать стандартам качества. Кроме того, в условиях чрезвычайных ситуаций повышаются риски мошенничества и коррупции, всегда присутствовавшие в процессе государственных закупок. Прошедшие кризисы в гуманитарной сфере и в области здравоохранения (например, ураган «Катрина» в 2005 г. или вспышка вируса Эбола в 2014–2016 гг.) показали, что этими процессами могут злоупотреблять, нанося ущерб тем, кто больше всего нуждается в обозначенных товарах и услугах. Без надлежащих мер предосторожности в вопросах честности и прозрачности процесс осуществления закупок в чрезвычайных ситуациях в большей степени подвержен злоупотреблениям.

В рамках борьбы с коронавирусом президент США Д.Трамп несколько раз [задействовал](#) закон о производстве продукции военного назначения. Например, чрезвычайные полномочия использовались федеральными властями для закупки необходимого количества респираторов N95, а компания General Motors обязалась ускорить темпы производства аппаратов ИВЛ.

Вторым вызовом, по мнению ОЭСР, стал **недостаточный объем накопленных запасов** во многих странах – участницах организации, что привело к увеличению конкуренции за необходимые товары на международном уровне. В подобных условиях **переговорные процессы между государственным и частным сектором изменяются**. Тысячи государственных заказчиков и частных организаций осуществляют поиск на рынке одних и тех же товаров, которые предоставляются небольшим количеством поставщиков. Более того, производство в некоторых компаниях приостановлено или значительно ограничено ввиду мер по предотвращению распространения пандемии. В данных условиях усиливается конкуренция между государственными агентствами, что приводит к хаотичному поведению рынка. Кроме того, многие страны вводят ограничения на экспорт для удовлетворения собственных внутригосударственных потребностей, что сказывается на наличии товаров в глобальном масштабе. Многие транзакции проводятся неофициально, а волатильность цен достигает экстремальных масштабов, при этом поставщики требуют значительных авансовых платежей. Это может способствовать **изменению парадигмы коррупционных схем**, поскольку в подобных условиях покупатели могут подкупать продавцов для получения необходимых товаров и услуг. Данные риски могут распространиться на всю цепочку поставок, поскольку многие товары зависят от дефицитного сырья.

*Президент США Д.Трамп **запретил** экспорт медицинского оборудования и медикаментов, которые могут использоваться в борьбе с пандемией коронавируса. Правительство России также **вводило** ограничительные меры на вывоз средств индивидуальной защиты (в начале мая запрет был снят).*

В качестве третьего вызова ОЭСР выделяют **необходимость управления текущими государственными контрактами со стороны правительств**. Правительства должны выявлять тех, кто находится в зоне риска, и обеспечивать эффективное реагирование в отношении поставщиков, значительно пострадавших от кризиса и его последствий. Правительства, наряду с организациями-заказчиками, должны содействовать тому, чтобы поставщики, подвергающиеся наибольшему риску, были в состоянии возобновить обычные поставки по контрактам после того, как вспышка заболевания будет локализована. Законодательная база в отношении

государственных закупок обычно предусматривает исключительные меры для продолжения выплат по текущим контрактам при чрезвычайных обстоятельствах, например, специальные авансовые платежи или освобождение поставщиков от штрафных санкций за ненадлежащее исполнение контрактов. Такие отступления от установившейся практики, регулирующей договорные отношения, могут стать благоприятной почвой для коррупции, если на эти отступления не будут распространяться руководящие принципы транспарентности, доводимые до сведения всех организаций-заказчиков.

Всемирный экономический форум [отмечает](#) три основных вызова в контексте COVID-19, с которыми столкнулась Италия в ходе государственных закупок в сфере здравоохранения. Первый вызов был связан с **недостаточной подготовленностью к подобным чрезвычайным ситуациям**. Несмотря на существование планов борьбы с пандемией на национальном и региональном уровнях, система не была готова противостоять резкому росту спроса на необходимые товары. Оказались в дефиците средства индивидуальной защиты, которые широко доступны в обычное время. В таких случаях в рамках общей практики управления закупками рекомендуется создавать запасы, чего в Италии практически не было. Однако пример США показывает, что даже наличие стратегических резервов не является решением проблемы. Договорные обязательства тоже не смогли улучшить ситуацию, поскольку многие транснациональные компании оказались неспособными выполнять свои обязательства в условиях международного шока предложения. Италии потребовалось почти два месяца для того, чтобы наладить производство средств индивидуальной защиты.

Второй вызов был связан с **недостаточной координацией деятельности**.

Как практически все системы здравоохранения, Итальянская национальная служба здравоохранения имеет многоуровневую систему управления. Во время пандемии COVID-19 региональные власти были вынуждены координировать закупки товаров совместно с Агентством гражданской защиты Италии. Отсутствие координации на национальном и региональном уровнях создает дополнительную нагрузку на системы закупок, производства и поставок. Правительства, частные компании, местные больницы и другие акторы пытались одновременно разместить заказы.

В подобных условиях было невозможно определить актуальный уровень потребности в медицинских принадлежностях.

Третий вызов был связан с **централизацией процесса государственных закупок**, который был организован как инициатива «сверху вниз» с сокращением расходов. В контексте высокого предполагаемого риска мошенничества и взяточничества в сфере государственных закупок вопросам законности и прозрачности часто отдается приоритет перед эффективностью использования ресурсов (value for money), инновациями и результативностью. Правила осуществления закупок и фрагментированная система контроля создали атмосферу бюрократического конформизма и недоверия в государственном секторе, а также в отношениях между заказчиками и поставщиками. Таким образом, органы власти Италии упустили возможность выработать надлежащие институциональные и организационные подходы для содействия сотрудничеству между бизнесом и государственными заказчиками и облегчения процесса стратегических государственных закупок. Например, в этой чрезвычайной ситуации для обеспечения непрерывности лечения в больницах могло бы быть проведено комплексное оснащение медицинских учреждений, а не приобретение отдельных единиц оборудования. Однако недостаток опыта и острая необходимость заполнения складов не позволили органам, ответственным за закупки в сфере здравоохранения, прийти к эффективным решениям.

Всемирный банк рассказал о своем опыте закупок в [статье](#) «Вызовы COVID-19 и пути решения: какими образом закупки поддерживают меры реагирования Всемирного банка на пандемию». В материале Всемирный банк описывает самые серьезные вызовы, с которыми столкнулась организация. Прежде всего, это **состояние рынков поставок и рабочей силы**, которые имеют критическое значение для сдерживания пандемии и борьбы с ней. Помимо недоступности товаров и услуг, экспертами отмечена проблема **инфляции** в связи с тем, что спрос по всему миру превосходит предложение.

Всемирный банк также указывает на **влияние пандемии на текущие операции**. В рамках некоторых проектов закупочные процессы могут задерживаться

или отменяться из-за COVID-19. Существует большая вероятность того, что исполнение контрактов может быть отложено или договоры будут расторгнуты в связи с форс-мажорными обстоятельствами, поскольку подрядчики и поставщики не в состоянии исполнить обязательства из-за закрытия границ или самоизоляции.

В статье Всемирный банк также уделит внимание **проблемам, связанным с персоналом**, занимающимся вопросами закупок. Работа на дому (как со стороны сотрудников Всемирного банка, так и со стороны государственных партнеров) и отмена поездок – необходимые меры по сдерживанию распространения вируса. Вместе с тем, такая ситуация порождает определенные вызовы. Повышенное внимание к процедурам закупок важнейших товаров и услуг создает дополнительную нагрузку для персонала и партнеров. Учитывая беспрецедентный глобальный кризис, становится трудно найти правильные решения, а также управлять динамикой команды в сжатые сроки и в дистанционном режиме работы.

2. Меры, принимаемые международными организациями

2.1. Механизмы проведения закупок на наднациональном уровне

Общепринятые основы осуществления закупок и размещения заказов сформулированы в ряде международных документов, таких как, например, [Директивы ЕС](#), [Многостороннее соглашение о государственных закупках](#) в рамках ВТО, документы Организации Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества.

Международные организации разрабатывают механизмы осуществления централизованных закупок товаров и услуг для нужд своих подразделений, а также для содействия странам-участницам в их борьбе с пандемией COVID-19.

В целях проведения закупок товаров и услуг **Организация Объединенных Наций** еще в 1990 г. сформировала специальную площадку – [Глобальный рынок ООН](#) (ГРООН).

Основными функциями ГРООН являются:

- предоставление поставщикам доступа к тендерам, объявленным 29 организациями системы ООН;
- осуществление централизованных и унифицированных процедур закупок;
- распространение информации о закупках ООН и рынке ООН.

Рынок ООН состоит из множества специализированных агентств, аффилированных программ, фондов и различных вспомогательных органов.

ГРООН способствует установлению партнерских отношений ООН с частным сектором через торговые палаты, с министерствами и ведомствами государств-членов, распространение информации (посредством проведения бизнес-семинаров). Площадка призвана расширить возможности закупок для поставщиков из развивающихся стран, повысить прозрачность и гармонизировать практику закупок ООН.

*В период пандемии COVID-19 Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ) **объявил** тендер на поставку средств индивидуальной защиты (СИЗ) для удовлетворения нужд таких организаций, как ВОЗ, МАГАТЭ, ПРООН, ЮНИСЕФ, Международная организация по миграции, Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца. Важным условием тендера является способность поставщиков немедленно предоставить продукцию со складов для ее оперативного использования в целях противодействия COVID-19.*

Пандемия COVID-19 оказывает постоянное давление на производственные мощности мировых производителей и глобальные цепочки поставок. Организации системы ООН столкнулись с теми же проблемами в сфере закупок, что и отдельные государства: закрытие границ, прекращение авиасообщения, карантинные меры, завышение цен, предложение, которое не удовлетворяет уровень спроса. Основными поставщиками СИЗ для организаций ООН были китайские производители, которые из-за введенных ограничительных мер не могли выполнять условия контрактов. Краткосрочные и долгосрочные проблемы рынка по-прежнему сохраняются из-за ограниченной доступности сырья, а также неопределенности в масштабах потребностей и продолжительности спроса на продукцию.

ООН **обращает внимание** на то, что коллапс в авиационной отрасли повлиял на закупки и поставки жизненно важных вакцин. В результате перебоев с поставками страны Азии и Африки заявили, что **критического уровня достигли запасы вакцин** против кори, дифтерии, столбняка, коклюша, гепатита В, пневмококка и др. В результате замедления поставок организации сталкиваются с риском истечения сроков годности вакцин. В начале мая в общей сложности **99 стран сообщили о приостановке кампаний по иммунизации населения** от кори, краснухи, полиомиелита, желтой лихорадки, брюшного тифа, холеры, столбняка, дифтерии в связи с введением карантинных мер.

С самого начала вспышки отделы снабжения организаций системы ООН **проводят** регулярную оценку развития событий и влияния кризиса на процессы поставок и логистику, а также на обеспечение необходимыми и стратегическими товарами.

Организации ведут постоянный диалог с производителями с целью оценки рисков доступности товаров и взаимодействуют с поставщиками, партнерами и странами-участницами для снижения выявленных рисков.

Меры, принятые ЮНИСЕФ:

- ускорение платежей за все поставки (оплата производится в течение 10 дней);
- в сотрудничестве с ВОЗ рассматриваются новые требования к минимальному сроку годности вакцин (не менее 18 месяцев);
- ЮНИСЕФ осуществляет консультации с государствами и глобальными партнерами, такими как ВОЗ и GAVI (Глобальный альянс по вакцинации и иммунизации), для оценки уровня запасов СИЗ и вакцин, определения потребностей в поставках и уменьшения воздействия перебоев в авиаперевозках.

Еще в 2009 г. вспышка инфекции H1N1 подчеркнула ряд проблем, касающихся покупательной способности стран **Европейского союза** и доступа к вакцинам и лекарствам в периоды пандемий. В 2010 г. Европейский совет поручил Еврокомиссии начать **разработку механизма совместных закупок вакцин на случай возможной пандемии**.

В 2014 г. государства – члены Европейского союза заключили **Соглашение о совместных государственных закупках в сфере медицинских контрамер** (далее – Соглашение), которое стало основой **механизма** противостояния трансграничным вызовам в области здравоохранения. Соглашение было подписано 37 странами, включая все страны ЕС и Европейской экономической зоны, Албанию, Боснию и Герцеговину, Северную Македонию, Сербию, Черногорию. Стороной Соглашения по-прежнему остается Великобритания. Этот документ определяет практические меры, регулирующие механизм закупок, регламентирует процесс принятия решения относительно выбора процедур закупок, оценки тендеров и заключения контракта.

Целью реализации механизма совместных закупок является обеспечение справедливого доступа к конкретным медицинским контрамерам и повышение безопасности поставок, а также установление более сбалансированных цен для стран – участниц ЕС. **Сообща государства могут выступать как крупный**

заказчик, что обеспечивает лучшие цены и позволяет осуществлять первоочередные поставки в наиболее нуждающиеся страны.

Чтобы быть подготовленными к возникновению серьезной трансграничной угрозы в сфере здравоохранения, учреждения ЕС и страны, присоединившиеся к Соглашению, могут участвовать в процедуре совместных закупок вакцин, противовирусных препаратов, диагностических наборов, медицинской техники, средств индивидуальной защиты, медицинских услуг.

Механизм совместных госзакупок призван обеспечить:

- лучшую подготовленность государств к пандемиям;
- повышение покупательной способности отдельных государств;
- содействие обмену лучшими практиками и экспертным мнением между странами.

*По состоянию на апрель 2020 г. Евросоюз **осуществил** четыре закупки, связанные с пандемией COVID-19, с использованием механизма совместных закупок: приобретение медицинских масок, средств индивидуальной защиты, аппаратов ИВЛ и диагностических наборов. Общая стоимость приобретенных СИЗ **составляет** 1,5 млрд евро, стоимость аппаратов ИВЛ – 790 млн. Всего в закупках приняли участие 25 европейских государств. Находясь на этапе выхода из ЕС до 31 декабря 2020 г., Великобритания также имела право принимать участие в закупках, но правительство отказалось от предложенной схемы.*

2.2. Содействие государствам в решении проблем госзакупок

Евросоюз, ОЭСР, Группа Всемирного банка оказывают содействие государствам в обеспечении быстрой и гибкой реакции на пандемию коронавируса.

Предоставляются консультативные и технические услуги в различных областях: от здравоохранения и образования до торговли и технологий.

Поскольку число случаев заболевания COVID-19 растет экспоненциально, государства [обратились](#) к Всемирному банку за поддержкой в борьбе с пандемией. Закупки медицинских товаров необходимо проводить в экстренном порядке, то же касается и закупок консультационных услуг для повышения информированности общественности и разработки лабораторных и медицинских протоколов.

Специалисты Всемирного банка по госзакупкам перешли на круглосуточный режим работы, помогая партнерам в проведении оценки потребностей и разработке быстрых и эффективных механизмов закупок. Они оказывают содействие государствам в решении таких связанных с пандемией проблем, как разрывы в цепочках поставок, задержки на границах, которые влияют на выполнение условий контрактов подрядчиками и поставщиками.

Содействие Всемирного банка осуществляется по нескольким направлениям. В начале апреля организацией запущен механизм [COVID-19 Fast Track](#), который представляет собой набор шаблонов и руководящих указаний, включая ускоренные механизмы госзакупок: контракты теперь подлежат не предварительному, а последующему рассмотрению Банком для ускорения закупок; ретроактивное финансирование (финансирование расходов, произведенных до момента вступления контракта в силу) может осуществляться в размере до 40% от общей стоимости контракта. Кроме того, в некоторых проектах, в зависимости от ситуации в стране, применяются механизмы, позволяющие использовать таможенные документы в качестве подтверждения импорта за последние 12 месяцев. Правительства государств-членов могут выбрать один из нескольких предложенных вариантов упрощенных и ускоренных процедур.

Всемирный банк также предлагает практическую поддержку на всех этапах закупок – от помощи в выборе поставщиков до содействия в проведении торгов, заключении контрактов и мониторинге их реализации. Заемщики Всемирного банка имеют возможность осуществлять закупки через учреждения ООН, чему содействуют принятые Всемирным банком новые процедуры.

При поддержке Научно-исследовательского института неотложной медицинской помощи (ECRI) было проведено комплексное исследование рынка медицинских товаров, данные которого регулярно обновляются в целях формирования **глобальной базы информации о наличии рекомендованных ВОЗ медицинских принадлежностей.**

Долгосрочный подход Всемирного банка к смягчению последствий кризиса заключается в том, чтобы сосредоточить внимание на экономических и социальных последствиях COVID-19, сделать акцент на аспектах здравоохранения, содействовать странам в обеспечении медицинских учреждений необходимым оборудованием, а также в реализации мер профилактики для предотвращения новых случаев. Поддержка предполагает оказание помощи странам в разработке надежных и эффективных систем закупок (включая системы электронных госзакупок). Инструменты, разработанные в рамках проектов по преодолению последствий пандемии COVID-19, будут доработаны с учетом извлеченных уроков, что позволит повысить эффективность их применения в аналогичных кризисных ситуациях в будущем. Банк активизирует использование технологий, сбора и анализа «больших» данных для оказания поддержки странам, которые сталкиваются с пандемиями и другими чрезвычайными ситуациями.

В связи с нарушениями в цепочках поставок и процессах распределения товаров и услуг, а также острой потребностью в некоторых товарах, притом в значительно увеличенных объемах, государственные заказчики столкнулись со следующей проблемой: зачастую существует только один поставщик, способный предоставить требуемые товары и услуги в сжатые сроки. В ином случае пул поставщиков может быть весьма ограничен, но при этом заказчик не располагает временем на проведение конкурсных процедур ввиду срочного характера потребностей,

которые необходимо удовлетворить. В такой ситуации государственные органы вынуждены заключать **прямые контракты с одним поставщиком без проведения конкурсных процедур**. Хотя подобные механизмы настоятельно **не рекомендуются** правилами закупок для государств – членов ОЭСР, их применение может быть неизбежным в случаях чрезвычайных и форс-мажорных обстоятельств.

По оценкам ОЭСР, конкурсные торги, проведенные Мексиканским институтом социального обеспечения (Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS), привели к снижению цены на СИЗ на 11,2–11,9% по сравнению с ценой, которая могла быть установлена при заключении прямых контрактов с одним или несколькими поставщиками.

Пандемия COVID-19 является настолько серьезной глобальной проблемой общественного здравоохранения, что **прямые контракты могут быть оправданы**, но при соблюдении определенных условий:

- Существует ряд потенциальных поставщиков, но **временные ограничения** приводят к тому, что традиционные тендеры или ускоренные упрощенные конкурсные процедуры не могут быть проведены.
- Существует **только один поставщик**, способный обеспечить потребности заказчика.
- Прямые контракты должны быть направлены на удовлетворение текущих **неотложных потребностей**, которые не могли быть спрогнозированы до кризиса. Как правило, такие контракты используются в случаях, когда необходима срочная поставка товаров или замена поставщика, который не может выполнить свои обязательства по действующему контракту в результате перебоев, связанных с пандемией. Чтобы оценить объемы таких неотложных потребностей, структурам, осуществляющим закупки, необходимо постоянно поддерживать связь с получателями закупаемых товаров, например, с больницами.

- Действующие госконтракты были согласованы в соответствии с обычными стандартами закупок и нормальными условиями (допандемическим). Несмотря на это, следует **отдавать предпочтение уже имеющимся поставщикам** и контрактам, если они способны предоставить товары и услуги в новых условиях.

ОЭСР дает ряд **рекомендаций** государственным органам, производящим закупки:

- Следовать **государственным и международным нормам** и руководствам по осуществлению закупок, связанных с чрезвычайными ситуациями и COVID-19.
- Использовать прямые контракты (закупки у единственного поставщика) только для реагирования на **неотложные и непредвиденные потребности**.
- Убедиться, что поставщик, с которым заключается договор, является единственным, кто может предоставить требуемые товары или услуги вовремя. Если существует ряд возможных альтернативных поставщиков, следует (при наличии временных ресурсов) рассмотреть возможность проведения **ускоренной конкурсной процедуры**.
- Должным образом изучать и анализировать имеющуюся информацию о рынке для принятия решений о срочных закупках.
- **Объединить усилия с другими государствами** и проводить совместные закупки для привлечения поставщиков, обеспечения экономии и сдерживания скачков цен.
- **Прекратить заключение прямых контрактов**, когда потребности в закупках станут предсказуемыми, приступить к планированию конкурентных конкурсных процедур для удовлетворения среднесрочных и долгосрочных потребностей.

Европейская комиссия выпустила **руководство для государственных заказчиков**, призванное способствовать обеспечению органов государственной власти системой быстрых и эффективных закупок необходимых товаров.

Предлагаемые механизмы варьируются: рекомендуется значительное сокращение процесса закупок, в том числе и срочных, которые не подпадают под процедурные требования ЕС и не предполагают предварительной публикации тендерных уведомлений; государственным заказчикам также предлагается рассмотреть альтернативные **инновационные решения и способы взаимодействия с рынком**. В данном руководстве особое внимание уделяется закупкам в условиях крайней срочности, которые позволяют совершать покупки в течение нескольких дней или часов.

Сокращение сроков тендера

| процедура ² | обычные минимальные сроки | сокращенные минимальные сроки |
|---|---------------------------|-------------------------------|
| открытый конкурс | 35 дней | 15 дней |
| закрытый конкурс (этап 1: подача заявки на участие) | 30 дней | 15 дней |
| закрытый конкурс (этап 2: представление конкурсной заявки) | 30 дней | 10 дней |

Для ускорения процедур закупок государственным учреждениям рекомендуется:

- Связываться с потенциальными подрядчиками в странах ЕС и за его пределами по телефону, электронной почте или лично.
- Нанимать агентов, которые обладают наработанной базой контактов на рынках.
- Направлять своих представителей в страны, которые имеют необходимые запасы товаров и могут обеспечить их немедленные поставки.
- Связываться с потенциальными поставщиками для того, чтобы согласовать начало, увеличение или возобновление производства.

² При открытых способах госзакупок информация о них сообщается государственным заказчиком неограниченному кругу лиц. Закрытые способы определения поставщика предполагают направление приглашений для участия в конкурсе ограниченному кругу лиц, которые соответствуют требованиям заказчика.

3. Меры, принимаемые государствами

3.1. Опыт стран в реагировании на вызовы в контексте COVID-19

В зарубежной практике к основным базовым [принципам](#) осуществления государственных закупок относят:

- **прозрачность** (transparency) – открытость и доступность информации о закупках;
- **подотчетность и соблюдение процедур** (accountability and due process) – четкое следование закупочным процедурам при государственном и общественном контроле;
- **открытую и эффективную конкуренцию** (open and effective competition) – недопущение дискриминации;
- **справедливость** (fairness) – равные возможности для всех участников закупок.

Основы осуществления закупок и размещения заказов сформулированы в законодательствах отдельных стран и зафиксированы в международных соглашениях. Различия в законодательствах отдельных стран обусловлены приоритетами экономической политики того или иного государства.

Кризис в области здравоохранения, вызванный пандемией COVID-19, требует принятия быстрых и продуманных мер и гибкости в решении проблем увеличения спроса на товары и услуги, в то время как определенные цепочки поставок нарушаются.

Стремясь объединить свои усилия в борьбе с глобальным вызовом, государства осуществляют обмен опытом в сфере госзакупок в условиях пандемии.

В июне 2020 г. состоялся [вебинар ОЭСР](#) на тему «Ответные меры на COVID-19 в сфере государственных закупок: уроки и опыт стран». В ходе мероприятия был описан общий подход ЕС по ответным мерам на вспышку COVID-19. В частности, было принято соглашение по закупкам медицинских средств и оборудования, а также разработаны общие меры по накоплению и перераспределению средств в зависимости от потребностей каждой страны. Кроме того, были даны

рекомендации по обеспечению необходимой прозрачности процедур и максимизации эффективности закупок.

Отмечались следующие ключевые позиции:

- В условиях кризиса жизненно необходимо сотрудничество в сфере закупок между государствами, а также между государствами и частным сектором.
- Особые проблемы вызвало накопление необходимых товаров и их распределение в разных регионах в соответствии с потребностями.
- Критически необходимо создание руководств по экстренным закупкам и обеспечение их реализации.
- Для принятия эффективных мер по борьбе с кризисом в сфере государственных закупок необходима цифровизация закупочных процедур.

В ходе вебинара государственные заказчики разных стран поделились информацией об **основных вызовах**, возникших в этой сфере в период пандемии коронавируса.

Агентством по государственным закупкам Ирландии в качестве основных проблем были названы следующие факторы:

- *Неопределенность на ранних этапах пандемии.*
- *Сложности с планированием закупок.*
- *Зависимость от зарубежных производств.*
- *Ирландия, являясь островным государством, зависит от ввоза материалов и товаров морским и воздушным транспортом, что в условиях пандемии создало дополнительные трудности для механизмов закупок.*
- *Возникла потребность в диверсификации поставщиков в рамках закупок и, как следствие, в новых навыках осуществления закупок, так как внутренние производители не могли предоставить в достаточном объеме отдельные виды товаров.*

Основные меры, которые принимали разные страны для решения возникших проблем, касались **упрощения и ускорения закупочных процедур**.

В марте 2020 г. Великобритания приняла [программный документ](#), руководство по процедурам госзакупок в период пандемии COVID-19.

Согласно документу в случае необходимости разрешается проводить стандартные процедуры закупок в сжатые сроки, а также продлевать или изменять условия госконтракта в течение срока его действия. Прямые контракты могут быть заключены при соблюдении следующих условий:

- Существует необходимость немедленного реагирования на чрезвычайную ситуацию.
- События, которые привели к ситуации крайней срочности, были непредвиденными.
- Ситуация крайней срочности не является следствием действий (бездействия) государственного заказчика.

В [сообщении](#) М.Вутена, администратора США по федеральной закупочной политике указывается на введение в федеральной системе нового кода National Interest Action (NIA). Данный код присваивается всем сделкам в области государственных закупок, его применение направлено на увеличение прозрачности закупочных действий, связанных с COVID-19.

В Шотландии введены новые [правила закупок для государственных органов](#), которые предусматривают проведение процедуры закупок в рамках сокращенных сроков, а также разрешают отменять и изменять существующие контракты.

Важнейшей мерой по обеспечению продуманной и сбалансированной политики по закупкам в условиях чрезвычайных ситуаций является налаживание механизма **централизованной координации закупок**, чему немало способствовала цифровизация закупочных процедур.

Глава центрального агентства по закупкам Федеральной земли Шлезвиг-Гольштейн в Германии в числе основных уроков пандемии в вопросах закупок [назвал](#) необходимость централизации в условиях кризиса, а также наличие возможности (технической и правовой) для электронных торгов, международное сотрудничество и сотрудничество между разными уровнями власти (федерацией и землями). Особые трудности вызвали вопросы

координации мер, сложность устройства рынков (недоступность товаров, материалов, нарушение цепочек поставок).

Службой государственных закупок Республики Корея было [разработано](#) руководство по проведению экстренных закупок, приняты меры по стабилизации поставок и централизованного распределения товаров первой необходимости. Для реализации этих мер крайне полезной оказалась цифровая платформа государственных закупок Республики Корея (Online Shopping Mall).

В сфере государственных закупок Италии была [обеспечена](#) возможность предоплаты и быстрого принятия решений. Среди мер назывались механизмы централизованной оценки потребностей в товарах, выбора поставщиков и определения конечных получателей, использование электронного каталога поставщиков. В ходе кризиса в Италии отдавалось предпочтение заключению прямых контрактов, а не проведению длительных процедур тендеров.

В условиях сложной эпидемиологической обстановки в России органы государственной власти принимают меры по изменению [Федерального закона](#) N 44-ФЗ от 5 апреля 2013 года «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»:

1. Пандемия COVID-19 признана обстоятельством непреодолимой силы.

По [мнению Министерства финансов России](#), пандемия коронавируса носит чрезвычайный и непредотвратимый характер, в связи с чем является обстоятельством непреодолимой силы, или форс-мажором. Следует отметить, что ФАС России также [признала](#) коронавирус форс-мажором при проведении государственных закупок.

Фактор непреодолимости обстоятельств необходимо учитывать всем проверяющим органам, заказчикам, органам ФАС при контроле административных нарушений, при проверке жалоб, обращений о включении в Реестр недобросовестных поставщиков.

В опубликованном Министерством финансов России [письме](#) «О позиции Минфина России, МЧС России, ФАС России об осуществлении закупок товара, работы, услуги для обеспечения государственных и муниципальных нужд в связи с распространением новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-nCov» исполнительные органы признают распространение коронавирусной инфекции форс-мажорной ситуацией, позволяющей освобождать поставщиков от оплаты неустойки (штрафа) за нарушение графика поставок, непредоставление услуг и работ согласно ч. 9 ст. 34 44-ФЗ. Однако в законе оговорена необходимость предоставления доказательств непреодолимости складывающихся обстоятельств.

2. Разрешено проводить закупки у единственного поставщика.

Заказчик вправе осуществить закупку любых товаров, работ и услуг, требуемых в связи с введением режима повышенной готовности, однако необходимо наличие причинно-следственной связи между предметом закупки и проводимыми мероприятиями по профилактике и ликвидации заболевания ([письмо ФАС России от 18.03.2020 №ИА/21684/20](#)).

Согласно п. 9 ст. 93 44-ФЗ, предприятиям разрешено закупать продукты, работы и услуги для борьбы с пандемией. Условием является подтвержденная связь между закупками и проведением лечебных и профилактических мероприятий.

3. Отменены проверки, рассмотрение жалоб проходит в дистанционном формате.

В рамках режима повышенной готовности с 6 апреля 2020 г. заседания комиссий ФАС в центральном аппарате и в территориальных управлениях проходят по видеосвязи.

ФАС объявила о приостановке проведения проверок в связи с распространением коронавирусной инфекции COVID-19. В [сообщении](#) антимонопольного ведомства отмечается, что, учитывая сложившуюся в настоящий момент эпидемиологическую обстановку, ведомство вводит изменения в проведение проверок и рассмотрение дел, но при этом работает в штатном режиме и продолжает незамедлительно реагировать на случаи нарушения действующего законодательства.

[Для поддержки заказчиков](#) и поставщиков в законы и нормативные акты внесены изменения. Заказчикам разрешено:

- Изменять сроки и цены госконтрактов из-за пандемии коронавируса.
- Не устанавливать требование о предоставлении обеспечения исполнения обязательств по контракту.
- Увеличивать цену в случае, если учреждению выделены дополнительные средства и выпущены соответствующие нормативные акты. Нормативные акты разрабатываются исполнительными органами региона Российской Федерации или муниципалитета, в ведении которых находится заказчик, и регулируют вопросы ценообразования и сроков поставок. Увеличение цены должно быть обосновано.

3.2. Контроль государственных закупок со стороны высших органов аудита

3.2.1. Повышение роли высших органов аудита в процессе контроля государственных закупок

В зависимости от особенностей национального законодательства участие высших органов аудита (ВОА) в процессе контроля государственных закупок имеет **различные формы**.

В некоторых странах ВОА обладают **полномочиями заранее согласовывать закупки**, еще до окончательного выбора контрагента и заключения контракта, причем в таком случае от оперативности и качества работы органов контроля в условиях пандемии буквально зависит спасение жизней людей и эффективность мер по борьбе с распространением инфекции.

*ВОА Панама **сформировал** специальную группу по одобрению срочных закупок, организованных в целях борьбы с распространением вируса и на случай чрезвычайных ситуаций. В экстренном режиме группой **проводится** согласование закупок лекарств, медицинского и лабораторного оборудования.*

*Такими же полномочиями обладает ВОА Коста-Рики: на начальном этапе распространения инфекции ведомству пришлось в срочном порядке **одобрить** закупку медицинского оборудования Фондом социального страхования на сумму более 2 млн долл. США, включая видеоларингоскопы, мобильные мониторы показателей жизнедеятельности, оросители и другие инструменты для лечения зараженных пациентов.*

Однако в основном аудит государственных закупок становится одним из ключевых направлений мероприятий ВОА именно в рамках **текущего контроля деятельности государственных органов** в условиях пандемии COVID-19.

*Конгресс Перу **одобрил** закон о внедрении текущего контроля, расширяющий полномочия Главного контрольного управления и позволяющий в режиме реального времени отслеживать расходование*

бюджетных средств, выделяемых в рамках противодействия чрезвычайной ситуации. В первую очередь на основании новых полномочий ВОА [провел](#) масштабную инспекцию процесса закупки, хранения и распределения продовольствия местными органами власти в целях оказания социальной помощи населению – около 400 сотрудников территориальных контрольно-счетных органов в течение двух недель проверили деятельность более 1800 муниципалитетов. Подробные отчеты по каждому отдельному мероприятию доступны на специальном [портале](#) «Мониторинг контроля и прозрачности в условиях COVID-19». Основными выявленными нарушениями [стали](#) несоблюдение графика поставок, наличие некачественной продукции или недостаточное количество товаров.

Главное контрольное управление Колумбии также [проводит](#) аудит закупок товаров и услуг региональными и местными органами власти в рамках мероприятий текущего контроля в режиме реального времени.

Уже по итогам промежуточных результатов работы Департамент информации, анализа и немедленного реагирования ВОА [идентифицировал](#) три основных фактора риска в процессе закупочной деятельности:

- неполнота информации, собранной перед заключением контракта, включая отсутствие маркетинговых исследований, коммерческих предложений поставщиков, информации о бенефициарах или единичных ценах продукции;
- завышение цен, отмеченное по таким позициям, как продукты питания, средства индивидуальной защиты и медицинские товары, технологическая инфраструктура;
- неоднозначность и неопределенность положений контракта, в которых не уточняются обязательства поставщиков, не указываются отдельные позиции и цены, отсутствуют положения об инспекции, а стоимость не соответствует коммерческому предложению.

При этом в некоторых странах законодательство **не позволяет органам аудита принимать участие в оперативном контроле государственных закупок** несмотря

на сообщения о потенциальных нарушениях и запрос со стороны гражданского общества.

Председатель Современной революционной партии Доминиканской Республики Х.Палиса обратился в ВОА с запросом подробной информации обо всех государственных закупках и контрактах, заключенных в рамках чрезвычайной ситуации. В ответ Генеральный контролер Д.Сантана официально [сообщил](#), что в соответствии законодательством государственные учреждения обязаны предоставить указанную информацию контрольному органу лишь в течение 15 дней после завершения чрезвычайного положения, которое пока не отменено. ВОА планирует провести проверку всех соответствующих расходов после получения документов в установленные законом сроки.

В таком случае обязанность по **непосредственному контролю** государственных закупок в период пандемии может возлагаться на **службы внутреннего контроля**, которым оказывается техническое и методологическое содействие сотрудниками центрального аппарата ВОА.

На время чрезвычайной ситуации в ВОА Гондураса [создана](#) группа для оказания содействия органам внутреннего контроля государственных учреждений. По завершении чрезвычайной ситуации контрольное ведомство планирует получить всю закупочную документацию и провести подробный аудит осуществленных расходов. Кроме того, ВОА [поручил](#) органам внутреннего контроля муниципальных образований проводить контроль закупок товаров и услуг в рамках чрезвычайного положения за счет выделенных центральным правительством средств, обеспечить полное документальное сопровождение проведенных закупок и передать материалы в департамент ВОА, ответственный за аудит муниципального сектора. С особым вниманием рекомендовано проконтролировать, чтобы выделенные средства использовались исключительно в целях закупки продовольствия, медикаментов и предметов личной гигиены в целях борьбы с чрезвычайной ситуацией.

Еще одним видом деятельности ВОА в контексте государственных закупок в условиях текущей кризисной ситуации является **предоставление рекомендаций и распространение лучших практик**, позволяющих не допустить неэффективного расходования государственных средств, а также предварительное оглашение конкретных требований, на соответствие которым будут проверяться государственные закупки.

На сайте ВОА Перу [размещены](#) рекомендации и перечень лучших практик, которыми муниципальные власти должны руководствоваться в ходе процесса закупки и распределения продовольствия в рамках оказания помощи населению по поручению правительства, а в Панаме [вступило](#) в действие разработанное ВОА руководство по контролю за проведением закупок до окончания действия режима чрезвычайного положения.

В таком же ключе Главное контрольное управление Колумбии совместно с Управлением генерального инспектора инициативно [рекомендовали](#) правительству осуществлять централизованную или совместную с региональными органами власти закупку товаров, необходимых в целях предотвращения и сдерживания распространения коронавирусной инфекции, что позволит сократить издержки и усилить контроль над расходованием бюджетных средств. В этих целях рекомендовано создать платформу, позволяющую региональным и местным органам власти проводить совместные закупки однотипных товаров.

Очевидным свидетельством **повышения роли ВОА** в процессе контроля государственных закупок в условиях пандемии являются многочисленные сообщения о **результатах проведенных мероприятий и устранении выявленных нарушений**. В первую очередь это относится к отмене результатов тендеров, отстранению или наказанию виновных ответственных лиц, а также возмещению ущерба, причиненного в результате незаконных действий.

Так, ввиду неопровержимости доказательств, предъявленных Главным контрольным управлением Колумбии на основании результатов проверок, 8 муниципалитетов были вынуждены [провести](#) повторные закупочные

процедуры, в результате чего общая сумма контрактов была снижена почти на 5,7 млрд песо (1,4 млн долл. США). Кроме того, ВОА [инициировал](#) применение мер бюджетной ответственности на сумму 1,05 млрд песо (262,4 тыс. долл. США) к губернатору департамента Араука и ряду других должностных лиц департамента в связи с нарушениями, выявленными в процессе закупки продовольствия. Управлением ВОА по специальным расследованиям в сфере коррупции инициированы еще 27 предварительных проверок по тем же основаниям в отношении ряда национальных министерств и руководителей департаментов и муниципалитетов.

ВОА Эквадора [утвердил](#) ряд отчетов, предоставляющих основания для привлечения официальных лиц к уголовной ответственности за нарушения при заключении контрактов на поставку товаров медицинского назначения, а также в ходе строительства нового госпиталя.

Не являются исключением случаи, когда объектом внимания в вопросах аудита закупочной деятельности становятся **сами контрольные ведомства**.

В связи с сообщениями граждан о нарушениях, допущенных в процессе закупки средств индивидуальной защиты для сотрудников ВОА, Главное контрольное управление Перу [уведомило](#), что подразделению внутреннего контроля поручено провести проверку на предмет нарушений закупочных процедур ответственными сотрудниками, прокуратура инициировала проведение расследования в соответствии со своими полномочиями, а сотрудникам департамента снабжения было предписано пройти проверку на полиграфе.

В то же время, иногда ВОА в ходе проверок **не находят существенных нарушений** в процессе закупочной деятельности, а результаты соответствующего аудита **пополняют коллекцию лучших практик и положительного опыта**.

ВОА Новой Зеландии опубликовал [отчет](#) на тему «Министерство здравоохранения: управление средствами индивидуальной защиты в условиях COVID-19». Несмотря на некоторые недостатки, связанные с неэффективным

планированием и распределением запасов, прогнозированием спроса и контролем над имеющимся национальным резервом, ВОА признал, что министерству удалось оперативно заново создать эффективную централизованную систему закупок СИЗ в условиях чрезвычайной ситуации в области здравоохранения.

Более качественному анализу и систематизации выводов по результатам анализа процесса государственных закупок способствует **внедрение инновационных методов работы, использование информационных технологий и поиск новых способов взаимодействия с заинтересованными сторонами.**

Главное контрольное управление Перу [разработало](#) онлайн-платформу для местных органов власти, на которой размещаются данные о закупках и распределении продовольствия в рамках выделенных правительством средств.

ВОА Коста-Рики разработал и запустил [портал](#) «Прозрачность государственного управления в условиях чрезвычайной ситуации в связи с COVID-19», на котором размещены актуальная статистика и инфографика о принятых или рассматриваемых в контексте чрезвычайной ситуации законодательных инициативах, в том числе, получивших заключение ВОА, а также статистика по государственным закупкам, одобренным Контрольным управлением в рамках чрезвычайного положения.

В отдельной [статье](#) ВОА обращает внимание на то, что в целях эффективного расходования бюджетных средств, минимизации рисков, связанных с применением упрощенных процедур, и повышения гражданского участия в процессе контроля критически важным становится применение информационных технологий для обеспечения прозрачности основных параметров каждого контракта. При этом, по мнению Главного контрольного управления, активное и современное государство должно выходить за пределы установленных законом минимальных критериев и предоставлять населению как можно более широкую информацию, что позволит

сформировать доверительное отношение граждан к расходованию бюджетных средств.

С этой точкой зрения солидарна позиция организации Transparency International, которая в руководстве по государственным закупкам в условиях чрезвычайной ситуации **отмечает** необходимость **внедрения дополнительных механизмов контроля** наряду с теми, которые предусмотрены национальным и региональным законодательством. В частности, контрольным и проверяющим ведомствам рекомендуется **установить постоянное взаимодействие в режиме реального времени** с государственными органами, выступающими инициаторами и организаторами закупочных процедур, с целью повышения контроля как за расходованием бюджетных средств, так и за качеством товаров и услуг.

В публикации подчеркивается, что органы аудита должны обладать **беспрепятственным доступом ко всем записям и документам, имеющим отношение к процессу закупки**, включая контракты, соглашения, отчетность и прочую документацию, подтверждающую достижение целей, поставленных заказчиком. Кроме того, ВОА рекомендуется на постоянной основе и с использованием отдельных информационных ресурсов **публиковать отчеты обо всех проверках закупочных процедур** в рамках чрезвычайной ситуации, отражающие выводы, выявленные нарушения и рекомендации по их устранению.

Кроме того, Transparency International также **обращает внимание** на возможность **привлечения общественности к контролю за процессом государственных закупок**: рекомендуется разрабатывать механизмы, позволяющие гражданам оперативно, анонимно и безопасно сообщать контрольным органам о выявленных нарушениях, что подтверждается многочисленными примерами из практики работы.

*ВОА Панамы на основании сообщений граждан о возможных нарушениях проверил и **отклонил** две закупки компьютерной техники и расходных материалов министерством экономики и финансов на общую сумму 94,7 тыс. бальбоа (95 тыс. долл. США) в связи с существенным завышением цены контракта.*

В Гондурасе участие организаций гражданского общества в процессе контроля государственных закупок приобрело системный и официальный характер: неправительственная Ассоциация за справедливое общество, являющаяся местным отделением Transparency International, [подписала](#) соглашение с государственной компанией INVEST-H, уполномоченной на проведение закупок за счет средств, выделенных на борьбу с распространением коронавирусной инфекции COVID-19. Документ предусматривает оказание Ассоциацией технической поддержки, контроля и осуществление внешнего негосударственного («социального») аудита всех закупок с целью анализа и подтверждения их открытости, эффективности и результативности. В процессе работы принимают участие эксперты различного профиля из Гондураса и США, а результаты затем будут проанализированы в совокупности с информацией, полученной от других отделений Transparency International в странах Латинской Америки.

ВОА Гондураса параллельно проводит аудит деятельности INVEST-H. 23 июня 2020 г. ведомство [сообщило](#) о завершении сбора необходимой информации для анализа юридических, технических и коммерческих аспектов закупок, проведенных государственной компанией с февраля 2020 г., и планирует выпустить подробный отчет по результатам проверки в ближайшее время. Руководство ВОА приняло решение о внедрении текущего контроля в форме личного присутствия сотрудников с целью усиления служб внутреннего контроля во всех государственных органах, распоряжающихся бюджетными средствами, предназначенными для борьбы с коронавирусной инфекцией. Однако к указанному сроку INVEST-H уже завершила процедуры закупки 7 мобильных госпиталей и 7 станций по утилизации медицинских отходов, а также других медицинских товаров для нужд министерства здравоохранения, в связи с чем было принято решение о проведении специальной проверки по данному вопросу в дополнение к мероприятиям текущего контроля.

В свою очередь, аргентинская неправительственная организация «Гражданская власть», выступающая национальным отделением Transparency

International, [пришла к выводу](#), что государство не соблюдает минимальные требования по раскрытию информации в отношении закупок, проведенных правительством в рамках борьбы с распространением коронавирусной инфекции.

Организация [запустила](#) собственную независимую платформу «Обсерватория закупок», представляющую собой унифицированную базу данных, находящуюся в открытом доступе, с использованием которой проводится мониторинг государственных закупок в рамках чрезвычайной ситуации. По оценкам организации, официально опубликованы не более 20% всех государственных контрактов, в связи с чем «Гражданская власть» [обратилась](#) к ВОА Аргентины с требованием включить в план работы ведомства проверку всех закупок, проведенных правительством в контексте пандемии.

Необходимость контроля государственных закупок в условиях кризисной ситуации показала **значимость коллективного опыта ВОА, обмена лучшими практиками и инструментами**, которые находят свое отражение в **разработке общих методологических документов, проведении совместных проверок и обсуждении вопросов в рамках коллективных мероприятий**.

В частности, существенную помощь в проведении аудита закупок в условиях пандемии оказывают руководства и обзоры, подготовленные заранее с учетом предшествующего опыта и региональной специфики.

Например, **Организация высших органов аудита англоязычных стран Африки (AFROSAI-E)** в соответствии с рекомендациями международных стандартов и с учетом стратегической цели проведения в регионе аудитов эффективности предложила **шаблон для подготовки руководств** по проведению проверок в сфере государственных закупок, на основании которого разработаны несколько тематических документов, включая [руководство по аудиту эффективности государственных закупок](#), опубликованное в 2011 г.

В документе подчеркивается **необходимость контроля системы государственных закупок со стороны ВОА с целью создания условий, препятствующих**

проявлениям коррупции и мошенничества, предлагается **перечень типовых рисков и подходов к аудиту** (общегосударственный подход, оценка деятельности специализированных закупочных организаций, оценка конкретных проектов), а также приводятся примеры из практики ряда стран региона.

Европейская счетная палата и контактный комитет ВОА государств-членов ЕС в 2014 г. создали **рабочую группу по аудиту государственных закупок**, которая в первые годы работы подготовила несколько методологических документов по данной тематике. Однако в 2014 г. **ЕС принял новое руководство по государственным закупкам**, призванное обеспечить открытую и справедливую конкуренцию на общеевропейском рынке.

В этой связи по инициативе ВОА Португалии в 2017–2018 гг. было подготовлено единое обновленное [Руководство по аудиту государственных закупок](#), включающее описание принципов государственных закупок, инструкции для аудиторов, перечень типовых вопросов для аудита эффективности закупочной деятельности, опросный лист по аудиту соответствия и финансовой отчетности, а также перечень тематических отчетов европейских ВОА.

Инициатива развития ИНТОСАИ (IDI) совместно с Организацией высших органов аудита франкоязычных стран Африки (CREFIAF), ВОА Либерии и Сьерра-Леоне **подготовили Руководство по обеспечению подотчетности государственных институтов в период кризиса**, интерпретирующее в контексте пандемии COVID-19 уроки, извлеченные в период вспышки вируса Эбола в Либерии и Сьерра-Леоне в 2014–2015 гг. Одним из выводов публикации является **необходимость повышения роли ВОА** в обеспечении эффективности государственных закупок в развивающихся странах как в период кризиса, так и после его окончания.

Как отмечают авторы, отсутствие у правительств и доноров четкого понимания роли ВОА в процессе контроля расходования средств, направленных на борьбу с кризисом, создает **возможности для отхода от установленных правил и снижения подотчетности государственных институтов**. Проведенные в период вспышки вируса Эбола проверки подчеркнули необходимость наличия **четко**

прописанных процедур проведения государственных закупок в период кризисной ситуации.

В публикации приводится **примерный перечень тем** для проведения аудитов соответствия, эффективности и финансовой отчетности в кратко-, средне- и долгосрочной перспективе в связи с кризисной ситуацией, а также **основных выявленных нарушений, которые предлагается использовать как ориентир в работе ВОА в период пандемии COVID-19.**

По результатам проверок в Сьерра-Леоне и Либерии было выявлено неполное соблюдение или игнорирование требований закупочных процедур, особенно в случае подписания контрактов с единственным поставщиком. Кроме того, в ряде случаев отмечены отсутствие или неполнота документации, подтверждающей выбор поставщиков и основания для оплаты, отсутствие должной системы контроля, приводящей к получению товаров и услуг неподобающего качества, задержки в согласовании бюджетных трансфертов на счета уполномоченных на проведение закупочных процедур организаций, а также неспособность правительства учесть замечания предыдущих проверочных мероприятий.

При этом **обмен опытом ВОА по аудиту государственных закупок** нередко выходит за рамки теории и воплощается в проведении **совместных тематических аудитов**, как правило, в пределах государств одного региона.

В частности, на фоне практически **повсеместного применения положений об упрощенном порядке закупочных процедур** в условиях пандемии COVID-19 Тихоокеанская ассоциация высших органов аудита (ПАСАИ) **напоминает** о результатах первого в своем роде **коллективного аудита соответствия в области государственных закупок** в странах региона, проведенного при содействии Инициативы развития ИНТОСАИ в несколько этапов в период 2015–2019 гг.

ПАСАИ отмечает, что основные проблемные моменты государственных закупок, выявленные по итогам мероприятия, сохраняются из года в год и от страны к стране,

но могут выйти на первый план в связи с дополнительной нагрузкой на государственные органы из-за распространения коронавирусной инфекции.

Общими для всех стран проблемами, на которые рекомендуется обратить отдельное внимание в процессе аудита государственных закупок в условиях пандемии, стали

- отсутствие задокументированных правил и процедур для некоторых этапов закупочного цикла или регулярных обновлений законодательной базы,
- недостатки на этапах планирования процесса и отслеживания исполнения контрактов,
- недостаточная квалификация сотрудников,
- невыполнение ими требований регламентов и законодательства,
- ненадлежащее хранение документов, а также слабый управленческий и внутренний контроль.

Аналогичное совместное мероприятие было **организовано** секретариатом Организации высших органов аудита стран Карибского региона (КАРОСАИ) в 2017 г. при содействии Всемирного банка и Межамериканского банка развития. ВОА восьми стран и территорий (Багамских Островов, Барбадоса, Белиза, Гайаны, Кюрасао, Монтсеррата, Сент-Китса и Невиса, Суринама) направили сотрудников на обучающие курсы, а затем провели аудит закупок отдельных государственных органов в своих странах на предмет общего качества организации.

Результаты показали, что **ни в одной из восьми стран процесс государственных закупок не соответствовал установленным правилам на этапе оценки предложений**, и лишь в одной стране из восьми в каждом случае было подтверждено соответствие требованиям на этапе планирования, проведения конкурса и исполнения контракта.

По оценке ВОА Багамских Островов, принимавшего участие в совместном аудите, **Информационная система управления закупками в режиме онлайн оказалась наиболее эффективным инструментом контроля**, позволяющим своевременно выявлять, предотвращать и исправлять нарушения. Несмотря на технические сложности реализации, по итогам мероприятия **рекомендовано распространить данную практику во всех государствах региона**. В отчете также предложены

отдельные рекомендации по совершенствованию процесса государственных закупок на каждом этапе для повышения их подотчетности и эффективности.

В настоящее время очередное **совместное мероприятие по теме аудита устойчивых государственных закупок с использованием инструментов анализа данных** проводится в сотрудничестве IDI и Организации высших органов аудита стран Латинской Америки и Карибского бассейна (ОЛАСЕФС)³.

3.2.2. Рабочая группа ИНТОСАИ по аудиту государственных закупок

Многосторонний обмен опытом по вопросу государственных закупок представляет особый интерес для **деятельности ВОА в рамках международных и региональных организаций**.

В этом ключе Счетная палата Российской Федерации и Государственное контрольное управление США **выступили с совместной инициативой создания в структуре ИНТОСАИ специализированной Рабочей группы по контрактному аудиту**, которая получила единогласное одобрение участников 64-го заседания Управляющего совета ИНТОСАИ и XXI Конгресса ИНТОСАИ, состоявшихся в Китае в 2013 г.

В течение первых трех лет работы был **проведен анализ международного опыта и методологической базы в области аудита государственных закупок, разработан глоссарий терминов, а также реализованы несколько пилотных проектов** с участием ВОА Португалии, Словении и Замбии.

³ Более подробную информацию о мероприятии можно найти в [дайджесте](#) «Достижение ЦУР в условиях пандемии COVID-19».

В 2016 г. в ходе XXII Конгресса ИНТОСАИ в Абу-Даби общим решением участников инициатива была переименована в **Рабочую группу по аудиту государственных закупок**.

В настоящее время группа под председательством Счетной палаты Российской Федерации включает еще 18 ВОА-участников: Азербайджан, Армению, Белоруссию, Грузию, Замбию, Индию, Казахстан, Киргизию, Китай, Кувейт, Латвию, Пакистан, Португалию, Сербию, Словению, Таиланд, Филиппины, ЮАР.

Стратегическая цель деятельности Рабочей группы заключается в оказании содействия ВОА государств-членов в разработке **единых методологических оснований для подготовки и проведения аудита государственных закупок**, а также **повышении вклада ВОА в обеспечение прозрачности и подотчетности** государственного управления.

Достижению стратегических приоритетов должна способствовать задача по разработке **Руководства по аудиту государственных закупок** на основе профессиональных документов ИНТОСАИ и получивших международное признание универсальных принципов, а также дальнейшее совершенствование методологической базы, системы обмена информацией и доступных информационных ресурсов в области аудита государственных закупок.

Подобные тематические руководства призваны **способствовать деятельности национальных ВОА в процессе тематических проверок в новых условиях**, обратить внимание на типовые риски и проблемные вопросы, а также помочь более качественно применять в своей работе международные стандарты аудита.

В настоящее время члены Рабочей группы разрабатывают проект Руководства во взаимодействии с экспертами [Форума ИНТОСАИ по разработке профессиональной документации](#), на который возложены полномочия по согласованию и утверждению новых документов, а итоговую редакцию планируется подготовить к заседанию Управляющего совета ИНТОСАИ в ноябре 2021 г.

Кроме того, в ближайшей перспективе планируется **привлечь к участию в Рабочей группе новых членов** из числа ВOA, проявивших активность в вопросе аудита государственных закупок в период пандемии, и систематизировать накопленный опыт для дальнейшего использования.

Выводы и рекомендации

Государственные закупки составляют заметную долю мирового ВВП: в 2018 г. на них пришлось 12% от общего объема мирового ВВП. Госзакупки используются в качестве **инструмента стимулирования экономического роста**, позволяют оказывать базовые услуги (например, в сфере здравоохранения, инфраструктуры или энергетики), способствуют продвижению инноваций, используются для преодоления вызовов в сфере окружающей среды, играют важную роль в достижении странами Целей устойчивого развития (ЦУР).

Эксперты отмечают новые вызовы и возросшие риски в сфере государственных закупок в связи с пандемией COVID-19:

- Обострились риски коррупции и мошенничества при закупках товаров и услуг. Отмечается **изменение специфики и парадигмы коррупционных схем**. Появляются вызовы, связанные с необходимостью продолжать управление текущими государственными контрактами.
- **Недостаточная подготовленность, слабая координация деятельности, дефицитное состояние рынка поставок и рабочей силы, инфляция, проблемы, связанные с персоналом.**
- Коллапс в авиационной отрасли привел к перебоям в закупках, в результате чего в странах Азии и Африки **запасы жизненно важных вакцин достигли критического уровня.**

Для решения этих и других проблем наднациональные организации **рекомендуют** государствам принимать меры на международном и национальном уровнях:

- **Осуществлять совместные государственные закупки**, что позволяет государствам сообща выступать как крупный заказчик, обеспечивает более справедливые цены и позволяет производить первоочередные поставки в наиболее нуждающиеся страны. Международные организации разрабатывают **механизмы осуществления централизованных закупок** товаров и услуг

для нужд своих подразделений, а также для содействия странам-участницам в их борьбе с пандемией COVID-19.

- **Упрощать процедуры закупок**, проводить их в сжатые сроки, что способствует более эффективной деятельности государственных заказчиков в условиях кризиса.
- **Заключать прямые контракты** (или осуществлять закупки у единственного поставщика) при строгом соблюдении стандартов открытости и прозрачности и только для удовлетворения срочных потребностей, связанных с пандемией.

Зарубежные страны в период пандемии также прибегают к следующим мерам в области госзакупок:

- Предоставление государственным закупщикам возможности **изменять условия существующих контрактов** либо отменять их.
- **Цифровизация закупочных процедур** и использование электронных каталогов поставщиков, что позволяет ускорить процессы и привлечь более широкий круг поставщиков.

На фоне новых вызовов и рисков **существенно возрастает роль ВОА** в обеспечении прозрачности деятельности государственных институтов, эффективности госзакупок как в период кризиса, так и после его окончания. Отсутствие у правительств четкого понимания значимости ВОА в процессе контроля расходования средств, направленных на борьбу с пандемией, создает возможности для отхода от установленных правил и снижения подотчетности государственных органов.

Аудит государственных закупок является одним из основных направлений деятельности ВОА в период пандемии с учетом общего объема государственных средств, направляемых на борьбу с распространением коронавирусной инфекции и социального запроса на обеспечение **прозрачности и подотчетности соответствующих государственных расходов**. Формы участия ВОА различаются в зависимости от национального законодательства и включают в себя:

- предварительное одобрение закупочных процедур,
- мероприятия текущего или последующего контроля,
- предоставление государственным органам консультаций и рекомендаций с целью повышения эффективности государственных закупок.

В текущих условиях приоритетом ВОА остается контроль закупочной деятельности в рамках собственной юрисдикции, однако в процессе данной работы ВОА полагаются, в том числе, на обмен опытом с коллегами из других стран и регионов, а также на методические указания, руководства и лучшие практики, подготовленные по итогам проведения совместных тематических мероприятий и в рамках деятельности многосторонних организаций.

© Счетная палата Российской Федерации, 2020