МЕТОДОЛОГИЯ ОЦЕНКИ ЗАКУПОЧНЫХ СИСТЕМ (METHODOLOGY FOR ASSESSING PROCUREMENT SYSTEMS – MAPS)

Редакция 2016 г.

(проект для обсуждения общественностью, июль 2016 г.)

ПРЕДИСЛОВИЕ

Государственные закупки представляют собой важную составляющую поставки государственных услуг, надлежащего управления и устойчивой экономики с инклюзивным ростом. Ежегодно правительства во всем мире тратят около 9,5 трлн. долларов США на государственные договора. Это свидетельствует о том, что в среднем госзакупки составляют около 12%-20% ВВП страны[1]. Соответственно укрепление государственных закупочных систем лежит в основе чётких и устойчивых результатов, а также в центре создания эффективных институтов.

Методология оценки закупочных систем (MAPS) изначально была разработана в 2003-2004 гг. многими причастными сторонами с целью оценить и улучшить системы государственных закупок с помощью общего инструмента анализа сведений о ключевых аспектах любой системы. **MAPS широко использовалась для оценки качества и эффективности государственных закупочных систем** и, исходя из обнаруженных сильных и слабых сторон, для разработки стратегий и внедрения реформ. В основном, такие усилия были направлены на создание основания для качественно функционирующих систем госзакупок путём обеспечения правовой, регуляторной и институционной базы.

Данная редакция исходной версии MAPS отражает современное понимание госзакупок, принимая во внимание общие изменения и улучшения, предложенные широким кругом пользователей и заинтересованных сторон. **Новая редакция MAPS представляет собой универсальный инструмент, направленный на ускорение внедрения современных, эффективных, устойчивых и более всеохватывающих систем госзакупок во всех странах**. Проведённая с помощью MAPS оценка указывает, где более всего необходимо проводить реформы, а также на способ их наилучшего внедрения.

Редакция MAPS была обусловлена некоторыми соображениями:
Соотношение цены и качества: отображение основной цели – каждая закупочная система должна предоставлять необходимые товары, работы и услуги экономически выгодным, эффективным, целесообразным и устойчивым путём.
Прозрачность: отображение основного и общепринятого принципа раскрытия информации: политика, правовая и институционная основы и информация, касающиеся соответствующих решений, должны быть доступны общественности своевременно и в понятном виде.
Справедливость: отображение стремления разработать такой процесс госзакупок, который был бы объективным, обеспечивал равные условия и соответствующие решения, иными словами, чтобы он отличался добросовестным и честным ведением дел.
Надлежащее управление: этот момент включает различные аспекты, касающиеся более широкого контекста осуществления госзакупок, и подразумевает вторичные цели закупок, политические соображения и принципы добросовестности.

[1] 12% в странах ОЭСР и 18-20% в Европейском Союзе; эти цифры могут быть выше в некоторых развивающихся странах.

Контекстуальные элементы были включены для того, чтобы применение MAPS способствовало обеспечению эффективности. Это подразумевает цели национальной политики, в частности, касающиеся устойчивости, поддержки частного сектора, реформы государственной службы и т.д., а также другие факторы, которые создают среду, способствующую установлению качественно функционирующей закупочной системы – надлежащей управление государственными финансами, подотчетность, правовая определённость и кадровый потенциал.
Новая версия MAPS выходит чрезвычайно своевременно вследствие запуска Целей устойчивого развития (Sustainable Development Goals – SDG). **Как и эти цели, MAPS актуальна для всех стран, независимо от их уровня дохода и статуса развития.** MAPS касается цели № 12, которая призывает к стимулированию устойчивых методов закупок в соответствии с национальными приоритетами и установкой, и цели № 16, предусматривающей создание эффективных, подотчетных учреждений. Кроме того, MAPS привязан к Рекомендации Совета ОЭСР по госзакупкам (2015) и отражает ведущие международные основы закупок, в частности, Типовой закон ЮНСИТРАЛА о государственных закупках (2011), Директивы ЕС о государственных закупках (2014) и закупочные основы, применяемые многосторонними банками развития, странами и имплементирующими учреждениями. Данная методология предоставляет целостную основу оценки путём определения критериев эффективной и целесообразной закупочной системы, достижению к которой должны стремиться все страны.

Процесс обновления документа MAPS представляет собой совместную работу стран и партнёров. Проект пересмотренной методологии будет открыт к обсуждению общественностью. После этого благонадёжность методологии будет проверена на этапе тестирования и пилотирования, включающего разнообразную выборку страны с разными уровнями дохода и статусом развития, что позволит обеспечить широкое участие и вклад государственного и частного секторов, а также гражданской общественности.

Содержание

РАЗДЕЛ I – РУКОВОДСТВО ПОЛЬЗОВАТЕЛЯ **5**
Вступление **5**
Аналитическая структура (обзор) **6**
Процесс оценки **11**
Доклад об оценке **13**
Стратегическое планирование и мониторинг с целью подготовки реформ **14**
Дальнейшая информация и поддержка **15**

РАЗДЕЛ II – АНАЛИЗ УСЛОВИЙ СТРАНЫ **17**
Цели и объем **17**
Структура **17**
Источники информации **18**

РАЗДЕЛ III – ОЦЕНКА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОЧНЫХ СИСТЕМ **20**
Направление I. Правовая, регуляторная и политическая базы **20**
Направление II. Институционная основа и управленческий потенциал **38**
Направление III. Государственные закупочные операции и коммерческая практика **51**
Направление IV. Подотчётность, добросовестность и прозрачность государственной закупочной системы **57**

ПРИЛОЖЕНИЯ **71**
Приложение 1 – система показателей MAPS **71**
Приложение 2 – критерии оценки MAPS, выраженные в количественных показателях **73**
ГЛОССАРИЙ **78**

МЕТОДОЛОГИЯ ОЦЕНКИ ЗАКУПОЧНЫХ СИСТЕМ (MAPS)

РАЗДЕЛ I – РУКОВОДСТВО ПОЛЬЗОВАТЕЛЯ

Вступление

Цель руководства пользователя

1. Цель руководства пользователя заключается в том, чтобы обеспечить постоянный подход к применению Методологии оценки закупочных систем ОЭСР (MAPS) с учётом того, как можно наиболее эффективно преобразовать полученные выводы в реформы.

Предмет и применение методологии

2. MAPS разработана с целью предоставления гармонизированного инструмента для использования при оценке систем государственных закупок. Цель методологии заключается в том, чтобы помочь стране, с поддержкой или без внешних партнёров, проводить оценку своей закупочной системы, чтобы определить её сильные и слабые стороны. Полученную информацию можно использовать как основание для гармонизированного усовершенствования системы и разработки инициатив реформ[2] с целью улучшения потенциала и разрешения слабых сторон. Оценка предоставляет стране сведения, которые она может использовать для мониторинга эффективности системы и успеха инициатив реформ по улучшению системы. Определяя слабые стороны текущей системы определенной страны, внешние партнёры также получают информацию, способствующую обнаружить риски финансам, которые они предоставляют странам-партнёрам.

3. MAPS – это универсальный инструмент. Он закладывает основание для создания хорошо управляемой системы госзакупок, что позволяет удовлетворить цели политики, повысить общественное доверие и усилить благополучие, процветание и инклюзивность общества. В основу документа положены принципы соотношения цены и качества, прозрачности, справедливости и надлежащего управления. Редакция MAPS от 2016 г. содержит высокие амбициозные стандарты, предоставляющие направление к реформам, а не просто минимальные реформы, которые, как правило, должны осуществлять страны. В зависимости от условий в стране, например, в уязвимых и охваченных конфликтом странах, такие амбициозные стандарты могут быть достигнуты только в течение длительного времени.

4. Применение оценки MAPS – это ни аудит закупочной системы, ни полная замена фидуциарной оценки страной, донором или другими внешними партнёрами, если необходимо. Однако методология разработана как общий инструмент оценки для использования странами и международными сообществами независимо от географического применения.

[2] Термины «инициативы реформ» и «усовершенствование системы» взаимозаменяемы в данной методологии.

Аналитическая структура (обзор)

Структурные единицы

5. Аналитическая структура MAPS состоит из основной методологии оценки и разных дополнительных модулей.

6. Основная методология MAPS, описанная в данному документе, обеспечивает целостный подход к оценке закупочных систем. Она определяет структуру для осуществления анализа среды (контекста) страны, предоставляет усовершенствованную систему показателей оценки качества и функционирования системы относительно достижений и результатов, а также даёт описание ключевых элементов процесса оценки.

7. Дополнительные модули постепенно разрабатываются, чтобы усилить основную методологию оценки. Дополнительные модули фокусируются на отдельных аспектах политики государственных закупок и могут использоваться странами в зависимости от их конкретных нужд.

Анализ контекста страны

8. Раздел «Анализ контекста страны» (РАЗДЕЛ II) представляет структурированный подход к анализу местной среды, позволяя обеспечить привязку оценки к конкретным нуждам страны, а также соответствующее применение разных элементов аналитической структуры MAPS.

9. Анализ контекста опирается на легко доступной информации и существующих данных и сосредоточен на ряде факторов, важных для осуществления реформ в области закупок. Данные факторы касаются экономической ситуации страны, связями между системой госзакупок и системами госуправления и управления госфинансами, целей внутренней политики и среды проведения реформ в области госзакупок. Анализ контекста также предусматривает определение ключевых заинтересованных сторон, которые формально и неформально связаны со структурами госзакупок.

Система показателей

10. Система показателей MAPS подробно описана в разделе III «Оценка систем государственных закупок». Она основана на четырёх столбах: a) существующая правовая и политическая структура, регулирующая закупки в стране; b) институционная основа и эффективность руководства; c) функционирование системы и конкурентоспособность внутреннего рынка; и d) подотчётность, добросовестность и прозрачность закупочной системы.

11. Каждый столб состоит из нескольких подлежащих оценке показателей и подпоказателей. В общем, система показателей содержит четырнадцать (14) показателей и пятьдесят пять (55) подпоказателей, которые вместе представляют критерии для «моментального» сравнения актуальной системы с указанными

принципами. Показатели выражаются в качественном и/или количественном виде. На рис. 1 (ниже) изображена общая структура MAPS.

Рис. 1: Обзор MAPS.

12. Показатели часто касаются закона о закупках и правовой основы. Посылание на закон о закупках предусматривает высший правовой инструмент, регулирующий государственные закупки в стране. Особая форма или природа высшего права может отличаться в разных странах в зависимости от местной правовой системы (общее право, гражданское право и т.д.) и традиции.[3] В целом, данный документ предусматривает следующее: наличие высшего правового инструмента, то есть всеохватывающего закона; наличие положений, излагающих более подробную правовую интерпретацию; и наличие расширенных процедур внедрения административного характера. В некоторых случаях юридические обязательства, касающиеся государственных закупок, также могут истекать из членства в международных и/или региональных ассоциаций или договоров. Другие национальные законы, включая законы о бюджете, строительстве или конкуренции, могут возлагать обязательства, также влияющие и на госзакупки. Полный набор правовых инструментов, регулирующих госзакупки, называется правовой базой (основой).

Применение показателей

13. Каждому показателю и подпоказателю предшествует краткое объяснение тех аспектов, которые оценивает подпоказатель, а также некоторые соображения относительно природы и важности рассматриваемого вопроса.
Данное краткое изложение разработано с целью направить оценщика к конкретным

[3] В некоторых странах существуют законы, в то время как в других – постановления, указы, циркуляры или положения..

принципам и стандартам, а также к соответствующим аспектам, подлежащим рассмотрению. Критерии, которые являются частью подпоказателей, далее представлены в виде сводной таблицы «Критерии оценки» для каждого подпоказателя. Критерии оценки устанавливают основу, относительно которой необходимо провести оценку системы (т.е. качественные показатели). Набор количественных показателей предоставляет возможность обосновать оценку нескольких подпоказателей путём учёта данных о функциональности.

14. Каждый подпоказатель необходимо оценивать с помощью следующего трёхэтапного подхода:

1) изучение системы посредством критериев оценки в количественном выражении;

2) изучение системы посредством определённого набора количественных показателей[4];

3) определение существенных или важных расхождений (сравнительный анализ отличий).

Этап 1: изучение системы посредством критериев оценки в количественном выражении

15. Первый этап оценки основывается на количественном изучении регуляторной основы и политического курса, а также институционных и операционных соглашений. Это необходимо для того, чтобы разобраться, был ли достигнутый описанный стандарт, или нет. Некоторые показатели не подлежат оценке посредством веских доказательств (т.е. фактов и цифр), соответственно могут требовать проведения опроса или собеседований с заинтересованными сторонами/участниками закупок, например, профессиональными ассоциациями, представителями организаций гражданского общества, независимыми СМИ или хорошо узнаваемыми и уважаемыми расследовательскими журналистами и правительственными чиновниками, о чём и упоминается в данном руководстве.

16. Описательный отчёт должен предоставить подробную информацию, касающуюся данного сравнения (действительная ситуация и критерии оценки), а также те изменения, которые необходимо провести. Данное описание поможет оценщикам проанализировать сильные и слабые стороны системы.

Этап 2: изучение системы посредством определённого набора количественных показателей

17. Второй этап оценки касается применения (минимального) набора из 15 количественных показателей. Эти показатели близко связаны с превалирующей закупочной практикой в стране, и поэтому рассматриваются как функциональные показатели. Количественные показатели полезны для предоставления результатов, например, при изучении выборки закупочных сделок, а также другой важной информации, что может быть показательной относительно функциональности системы.

[4] Процессы осуществления заданий 1 и 2 этапов могут быть организованы параллельно.

18. Описательный отчёт должен предоставлять расширенные результативные данные такого анализа. Относительно стран, где необходимые данные отсутствуют или ненадёжны, следует в описательном отчёте упомянуть соответствующие обстоятельства.

19. Количественные показатели не сравниваются относительно определённых стандартов и соответственно могут применяться страной для определения исходного уровня, постановки национальных целей и для измерения прогресса по прошествии определённого времени. Дополнительные количественные показатели необязательны и рекомендуются при необходимости («рекомендуемые количественные показатели»).

Этап 3: определение существенных или важных расхождений (сравнительный анализ отличий)

20. Полученные в итоге оценки данные подлежат дальнейшему анализу и интерпретации (этап 3) с тем, чтобы определить области существенных или важных расхождений и требующие проведения действий с целью улучшения качества и функциональности системы.

21. Существенные или важные расхождения существуют при наличии одного из следующих обстоятельств:

- система проявляет недостаточно существенное достижение указанных критериев; или
- отсутствует любой или критических элементов показателя (например, независимость, объективность, своевременность); или
- существует достаточно доказательств того, что условие, указанное в правовой/регуляторной основе, не работает надлежащим образом (т.е. фактическое доказательство или итоговый результат, полученные в ходе собеседования или анализа закупочной практики).

22. Для обоснования отличий, установленных на 1 и 2 этапе, необходимо провести более глубокий анализ. Такое возможно при осуществлении более комплексного качественного изучения существующих соглашений и/или расширенного анализа действительной практики государственных закупок (например, посредством увеличения размера выборки случаев закупок, подлежащих анализу).

23. В случае наличия соответствующих аргументов подпоказатель должен быть чётко обозначен, как проявляющий «существенное расхождение», для того чтобы продемонстрировать необходимость для разработки адекватных действий, направленных на улучшение качества и функциональности системы. Более глубокий анализ должен быть прозрачен в подробном докладе об оценке, чтобы обеспечить постоянство и сопоставимость оценок. Также необходимо включить дополнительные доказательства и выводы.

24. В случае если оценщик установил причин, которые, вероятно, могут препятствовать осуществлению адекватных действий с целью улучшения системы госзакупок, необходимо проставить соответствующие индикаторы риска (так называемые «красные флажки» – англ. «red flags»). Индикаторы риска предназначены

для выделения элементов, значительно мешающих достичь основных целей госзакупок, и риск которых нельзя уменьшить прямым или косвенным путём. Такие причины могут находиться вне области госзакупок, например:

- оценщики/правительство не согласны с результатами оценки (например, с существенными расхождениями); или
- другие национальные законы или региональные/международные соглашения возлагают противоречащие обязательства; или
- другие причины, препятствующие соответствующему улучшению системы госзакупок (например, политэкономия; юрисдикция; взаимозависимость проблем/сложность и т.д.).

Ограничения в применении показателей

25. Сами по себе показатели не могут предоставить полной картины о закупочной системе, которая по своей природе довольна сложная. Их необходимо рассматривать как способ определения сильных и слабых сторон системы в широком контексте. Показатели также способствуют более тщательному анализу, проводимому оценщиком, как указано выше.

26. Применение показателей допускает субъективное профессиональное суждение оценщика. Полностью исключить субъективность нельзя (и, возможно, в этом нет необходимости). Однако субъективность можно свести к минимуму, чтобы обеспечить разумное постоянство и сопоставимость между разными оценщиками с целью анализа. Это одна из основных целей данной методологии и этого руководства. Оценщик также должен помнить о том, что не существует единой модели закупочной системы и в мире разработаны разные модели, одни из которых могут хорошо функционировать в определённой политической, институционной или культурной среде, но при этом могут оказаться неадекватными для другой.

27. Решение относительно масштаба измерения функциональности и сбора данных должно быть сделано с учётом специфики страны, её целей и основываться на наличии данных. Такое решение должно принимать во внимание эффективность затрат, а также устойчивость сбора данных и анализа, чтобы обеспечить длительный мониторинг функциональности закупок. Относительно выборки, стратегия выборочного контроля (например, фокус на основных бюджетных организациях или снижение затрат среди национальных и административно-территориальных закупочных объектов) и размеры выборки должны быть тщательно рассмотрены, а уровень их репрезентативности и точности должен быть статистически определён. Подробности подхода обязательно должны быть указаны в докладе об оценке.

28. Все количественные показатели приведены в соответствие с данными о закупках, требуемыми при Оценке государственных расходов и финансовой отчетности (PEFA, показатель динамики PI-24)[5], чтобы обеспечить постоянство оценки и формулировки политики.

[5] Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Performance Measurement Framework (2016): PI-24 (www.pefa.org)

Процесс оценки

Планирование и подготовка к оценке

29. Перспективное планирование необходимо для того, чтобы соответствующим образом оценить масштаб и продолжительность оценки, определить организацию управления, сформировать оценочную группу, организовать сбор требуемой информации и определить заинтересованные стороны для проведения опроса и собеседований. Перспективное планирование особо важно в случае, когда имеет место совместное спонсирование правительство и заинтересованными внешними партнёрами, так как необходимо скоординировать работу и прийти к соглашению относительно критических аспектов оценки. Экспертная оценка MAPS коллегами требуется там, где в процессе оценки принимают участие представители других правительств, организаций или соответствующих международных организаций. Заранее также следует определить форму проведения оценки: в виде экспертной оценки коллегами или в виде контроля качества третьими сторонами (например, постоянный секретариат MAPS).

30. Чтобы обеспечить управляемый запросами процесс оценки, страна должна рассмотреть возможность подготовки концептуальной записки, освещающую следующие вопросы:

- Какая основная цель(-и) проведения оценки MAPS?
- Существуют ли отдельные вопросы, на которые следует обратить внимание?
- Какие части правительства следует охватить?
- Какие части методологии MAPS (основной инструмент/дополнительные модули) необходимо применить, чтобы прийти к желаемым выводам?
- Кто играет ведущую роль в оценке, и какие роли осуществляют другие члены оценочной группы?
- Проводилась ли оценка MAPS в прошлом, и какие были получены результаты?
- Какие существуют источники информации для сбора требуемых данных?
- Какие количественные показатели будут использованы для измерения функциональности?
- Какие заинтересованные стороны должны быть вовлечены в процесс оценки?
- Насколько оценка должна включать осмотр действительных случаев закупок (см. Показатель 9)?
- Как будет сформирована выборка, и какие организации будут вовлечены?
- Как будут проверены полученные данные, и как будут обсуждаться рекомендации? Необходимо ли в процесс оценки включить экспертную оценку коллегами/независимую экспертизу (см. п. 38)?
- Как будут сообщены/опубликованы и использованы результаты?
- Сколько требуется времени, внешней поддержки и бюджета?

31. Правительство может продемонстрировать политическое обязательство на высоком уровне путём организации сильного руководства оценки. С целью стимулирования межведомственного сотрудничества и открытости правительству следует сформировать обусловленный временем Руководящий комитет по оценке MAPS.

32. Для обеспечения достоверности и надёжности оценки важно определить

квалифицированную команду оценщиков. В идеале, оценщиками должны быть опытные специалист, практикующие в области госзакупок и обладающие богатыми знаниями в правовых, институционных и операционных вопросах предмета и в области международной общепринятой закупочной практики. Они должны быть проинформированы относительно рекомендуемого применения инструмента с тем, чтобы улучшить общее понимание и способствовать его согласованному использованию. В случае привлечения внешних оценщиков, а не со стороны правительства, необходимо, чтобы они работали в паре с правительственной командой, чтобы способствовать доступу к информации и обеспечению логической поддержки. У оценщиков не должно быть конфликтов интересов, возникающих из текущих или предыдущих ролей.

33. Успешные реформы зависят от проактивных заинтересованных сторон, соответствующим образом привлечённых на протяжении всего процесса. На самых ранних стадиях оценки заинтересованные круги должны быть вовлечены посредством надлежащей коммуникации (относительно целей, масштаба, процесса, временных рамок, ведущей организации и т.д.) и целевых собеседований. Анализ условий страны может помочь определить ключевые заинтересованные стороны, которые формально и неформально связаны со структурами госзакупок в стране.

34. Как правило, рекомендуется привлекать следующих категорий заинтересованных лиц: ответственные за оценку (обычно это регуляторный орган, министерство или центральные органы госуправления), нормативный/регуляторный орган по вопросам закупок, орган внутреннего контроля, отобранное количество субъектов, представители частного сектора (в частности банковский сектор, вовлечённый в финансирование инвестиционных проектов госсектора) и представители общественных организаций, органы, ответственные за внутренний контроль и контроль над бюджетом/выплатами, аудиторские органы, антикоррупционные органы, международные партнёры, работающие в стране, обучающие заведения, профессиональный закупочный орган и СМИ.

Проведение оценки

35. Оценка должна разъяснять цели, определять текущую ситуацию и привлекать ключевых заинтересованных сторон.

36. Оценка должна придерживаться чёткого графика и следующих шагов: сбор данных; анализ полученных выводов (определений сильных и слабых сторон); и, если необходимо, разработка рекомендаций относительно приоритетной стратегии реформ, направленных на разрешение выявленных слабых сторон.

Проверка полученных данных

37. Чтобы обеспечить достоверность и надёжность процесса оценки, рекомендуется включить в процесс мероприятие по валидации с привлечением ключевых заинтересованных лиц. Валидация позволяет прийти к соглашению относительно данных, полученных в ходе оценки, приоритетов реформ и совместной стратегии разрешения основных слабых сторон системы.

38. Более прочный подход к контролю качества предусматривает проверку результатов оценки посредством экспертного анализа коллегами или постоянным секретариатом MAPS. [подлежит определению]

Доклад об оценке

39. Одной из основных целей проведения оценки по методологии, изложенной в данном документе, является предоставление странам инструмента, который может быть использован для разработки реформ по улучшению национальных закупочных систем и их согласования с международной общепринятой практикой осуществления закупок. Процесс оценки также обеспечивает уникальную возможность изучить и увеличить потенциал как правительств, так и партнёров. Описательный аналитический отчёт полезен привлечённым правительствам и их внешним партнёрам, заинтересованным в поддержке и усилении программ. Подобный доклад предоставляет условия процесса оценки и экспертизу оценщика относительно всей системы и статус выполнения отдельных пунктов, подлежащих оценке
.

40. Рекомендуется придерживаться следующей структуры доклада:

- Сводный отчёт, предоставляющий обзор результатов оценки относительно четырёх направлений (столбов), упомянутых в п. 10. Сводный отчёт должен освещать сильные и слабые стороны системы, их относительную важность, выявленные основные риски, а также, как они могут повлиять на эффективность системы.

- Вводная часть, где представлены предпосылки к проведению оценки, её объём и характер, ограничения в ходе выполнения оценки и другие вопросы важные для понимания контекста и условий проведения оценки.

- Раздел, описывающий условия (контекст) страны (для дополнительной информации см. Раздел II «Анализ условий страны»):
    1. Краткий обзор наиболее соответствующих аспектов политической, экономической и геостратегической ситуации в стране.
    2. Государственная закупочная система и её связи с система управления госфинансами и системой госуправления.
    3. Цели национальной политики с акцентом на вопросы, влияющие на госзакупки.
    4. Реформа в области госзакупок, включая государственную собственность, приоритеты реформы, ключевые заинтересованные стороны, стимулы и сложности, которые могут повлиять на успех реформ.

- Раздел, представляющий данные, полученные в ходе оценки и касающиеся каждого направления и показателей. Этот раздел также описывает все программы и инициативы, проводимые правительством или находящиеся на перспективной стадии рассмотрения. Если необходимо, здесь также может быть освещен вопрос адекватности возможной поддержки международными партнёрами. И наконец,

это раздел предоставляет информацию о достигнутых успехах или их отсутствии, или об ухудшении состояния системы со времени последней проводимой оценки.

- Раздел об оценке существующих слабых сторон закупочной системы. Эти слабые стороны должны быть классифицированы по категориям относительно риска, который они могут предоставлять системе. Также важно указать здесь предложения, как удерживать такие риски на допустимо низком уровне[6]. Такие предложения могут служить основанием для разработки стратегии первоочерёдных реформ, направленных на разрешение обнаруженных слабых сторон.

- Если доклад охватывает не только систему, но также и предоставляет план действий или стратегию реформ, необходимо включить соответствующие разделы и главы (см. ниже раздел о стратегическом планировании и мониторинге с целью подготовки реформ).

- Один раздел доклада должен представить отчёт о действиях, осуществлённых для проверки полученных в ходе оценки выводов, и описывать все элементы, влияющие на качество оценки, например, посылания на оценщиков, временные рамки оценки, источники данных и т.д.

- В качестве дополнения должны быть представлены подробные результаты оценки и любые доказательства, подтверждающие полученные данные. Области (т.е. подпоказатели), демонстрирующие неполное или недостаточно значимое достижение описанного стандарта и требующие проведения адекватных действий с целью улучшения качества и функциональности системы, должны быть чётко выделены.[7]

Стратегическое планирование и мониторинг с целью подготовки реформ

41. Полученные в ходе оценки данные предоставляют информацию, необходимую для осуществления процесса стратегического планирования будущей реформы в области госзакупок. Процесс стратегического планирования должен разъяснять видение, цели и временные рамки стратегии по улучшению систем госзакупок, а также формулировать варианты решения и преобразовывать меры в стратегический план.

42. Стратегия должна быть реалистичной, хорошо привязанной к другим

[6] Во внимание следует принимать разные измерения риска, например, фидуциарные риски, риски развития и риск негативных последствий для репутации. Риски могут быть классифицированы с помощью следующих категорий: высокие, средний и низкие. Как вариант, можно использовать иную классификацию: высокие, существенные, умеренные и низкие. Классификационный подход зависит от принятой в стране системы категоризации рисков. Классификация должна основываться на стандартных измерениях частоты (вероятности) и тяжести последствий (влияние).

[7] Электронный инструмент оценки находится на стадии разработки с тем, чобы способствовать сбору данных, анализу и документированию подробных результатов оценки, включая вспомогательную документацию.

инициативам реформ, обеспечивать баланс перспектив и включать разумное сочетание мер, направленных на получение быстрых результатов, а также средне- и долгосрочных инициатив. Стратегический план должен быть разработан с целью поддержки эффективного внедрения, что предусматривает назначение ролей и обязанностей, определение процессов изменений, распределение ресурсов, временные рамки, разработку структуры результатов, мониторинг и договора оценки, а также подготовку документа стратегического планирования и обмен соответствующей информацией.

43. Набор показателей, применяемый при оценке MAPS, может служить полезной основой для разработки структуры результатов для проведения дальнейших реформ в области госзакупок. Необходимо определить несколько показателей высшего уровня, которые касаются стратегических целей. В дополнение, показатели любых инициатив, включенных в стратегический план реформ, должны быть определены по двум или трём уровням (результаты, выводы, влияние).

44. Каждый показатель требует исходного уровня и цели. Данные исходного уровня рассматриваются как начальная точка для измерения прогресса. Цели могут быть либо краткосрочными, среднесрочными, либо долгосрочными с промежуточными стадиями. Мониторинг реализации проекта позволяет корректировать и улучшать инициативы и, теоретически, разрабатывать новые меры для разрешения возникающих нужд.

45. В случае значительных изменений в законодательстве или в случае если существенные элементы системы изменены и/или влияют (положительно или отрицательно) на функциональность системы, необходимо обеспечить полное обновление оценки MAPS.

Дальнейшая информация и поддержка

Секретариат MAPS

46. Секретариат MAPS предлагает следующие услуги: [подлежит дальнейшей разработке по результатам встречи, включая статус/структуру управления/ссылки на веб-сайт и т.д.]

47. Больше информации по применению методологии MAPS и преобразованию государственных закупочных систем находится в следующих публикациях:

- OECD (2011): Strengthening Country Procurement Systems: Results and Opportunities: http://siteresources.worldbank.org/INTALBANIA/Resources/Strengthening_Procurement_Systems.pdf

- OECD (2011): A Practical Guide to Transforming Procurement Systems: http://www.unpcdc.org/media/352108/a_practical_guide_to_transforming_procurement_systems_final_formatted_30oct_2011.pdf

- OECD (2008): Compendium of Country Examples and Lessons Learned from Applying the Methodology for Assessment of National Procurement Systems Volume 1 – Sharing Experiences (2008): https://www.oecd.org/dac/effectiveness/40488586.pdf

- OECD Recommendation of the Council on Public Procurement (2015): http://www.oecd.org/gov/ethics/Recommendation-on-Public-Procurement.pdf

РАЗДЕЛ II – АНАЛИЗ УСЛОВИЙ СТРАНЫ

Цели и объем

Анализ условий (контекста) страны направлен на обеспечение того, что оценка MAPS основывается на лучшем понимании условий, в которых действуют государственные закупочные учреждения и другие заинтересованные лица конкретной страны. Во время оценки, а также при разработке ответов на полученные выводы, следует принимать во внимание политическую и институционную среду, чтобы гарантировать привязку реформ к нуждам страны.

С целью эффективности данный анализ макро-уровня должен быть сжатым. Он должен основываться на легко доступной информации и существующих данных, а также должен фокусироваться на ограниченном количестве факторов, потенциально важных для реформ в области закупок, а именно 1) политическая, экономическая и геостратегическая ситуация страны; 2) связи между государственной закупочной системой и системами госуправления и управления госфинансами, 3) цели национальной политики, влияющие на госзакупки, и 4) среда реализации реформ в области госзакупок.

Анализ контекста должен содержать тщательное определение ключевых заинтересованных сторон, которые формально и неформально связаны с государственными закупочными структурами. Это поможет привлечь заинтересованных сторон в процесс оценки, а также в процессы проведения реформ в будущем. Сотрудничество с заинтересованными лица, в общем, способствует пониманию, как интересы, стимулы, ценности и идеи формируются формальными и неформальными правилами, а конечном результате также поддерживает разработку и приоритезацию выполнимых и реалистических действий к внедрению.

Собранные на этом этапе данные об условиях также могут быть использованы для гарантии целевого применения инструмента MAPS. Например, определение целей национальной политики и ключевых сложностей помогает определить объем оценки MAPS, в особенности, относительно потенциального применения дополнительных модулей.

Структура

Анализ контекста страны необходимо структурировать следующим образом[8]:

Анализ условий страны

[8] Более подробная информация о том, как проводитьконтекстный/политическо-экономический анализ, предоставлена в: UNDP (2012), Institutional and Context Analysis - Guidance Note, http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/oslo_governance_centre/Institutional_and_Context_Analysis_Guidance_Note/; Overseas Development Institute (ODI) (2005), Analytical Framework for Conducting Political Economy Analysis in Sectors, http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/3898.pdf.

1. Политическая, экономическая и геостратегическая ситуация в стране.
    - 1.1 Экономические структуры (например, население, уровень национального дохода, ресурсы, имеющиеся в наличии у правительства, в сопоставлении с долгами, географическое расположение, геополитическая ситуация, основные сложности роста и развития).
    - 1.2 Политические структуры, характер системы политуправления (например, вид правительства, исторические корни формы государственного правления, федерализм в сопоставлении с централизацией, роли национального правительства и местных властей, чёткие характеристики присваивания политических полномочий, маргинальные группы, уровень преступности и неформальности, аспекты нестабильности или конфликта, уровень восприятия коррупции и т.д.)[9].
    - 1.3 Международные обязательства (например, международные/региональные соглашения и членства, включая информацию о потенциальном/в рассмотрении членстве).

2. Государственная закупочная система и её связи с системой управления госфинансами и системой госуправления.
    - 2.1 Характер и объём государственных закупок (например, закупки как часть ВВП/правительственных расходов).
    - 2.2 Ключевые учреждения (формальные и неформальные) и их роли в функционировании закупочной системы, включая функцию контроля.
    - 2.3 Определение ключевых заинтересованных лиц со стороны, формально или неформально связанных со структурами госзакупок, их интересы и пути привлечения.

3. Цели национальной политики и цели устойчивого развития.
    - 3.1 Инициативы общих реформ с акцентом на пунктах, влияющих на госзакупки.
    - 3.2 Вторичные цели политики.

4. Реформа в области государственных закупок.
    - 4.1 Реформа в области государственных закупок в прошлом (краткая история/наследие, вынесенные уроки).
    - 4.2 Приоритеты, политика, стратегии и цели/задачи госзакупок, а также их связи с реформами в госсекторе, правлении и с другими реформами.
    - 4.3 Инициативы, которые могли бы стимулировать реформы; трудности, которые могут повлиять на успех проведения реформ.

Источники информации

[9] Нестабильность может касаться не только категоризации «нестабильных стран». Согласно определению ОЭСР существует пять следующих измерений: 1) насилие (мирное общество); 2) достур до справедливости для всех (включая борьбу с коррупцией); 3) эффективные, подотчётные и всеохватывающие институты; 4) экономические основания; и 5) способность адаптироваться к социальным, экономическим и экологическим потрясениям и катастрофам. (OECD (2015), States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264227699-en)

Список источников для ознакомления:

- национальная статистика (например, министерство финансов и т.д.);
- планы развития государства;
- индексы, например, проект «Ведение бизнеса» (Doing Business, Всемирный банк), практика государственного управления в странах ОЭСР (Government at a Glance, ОЭСР), классификация стран (Всемирный банк и др.), уровни роста ВВП, индекс восприятия коррупции (Corruption Perception Index), отчёт о глобальной конкурентоспособности (Global Competitiveness Report, Всемирный экономический форум), индекс человеческого развития (Human Development Index, ООН) и т.д.;
- базы данных о международных членствах и соглашениях (например, ГАТТ/СГЗ; ОЭСР; региональные организации и торговые соглашения; государства, подписавшие Конвенцию ООН против коррупции и т.д.);
- предыдущие исследования/оценки;
- собеседования с соответствующими экспертами или источниками; критики в СМИ.

РАЗДЕЛ III – ОЦЕНКА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОЧНЫХ СИСТЕМ

Направление I. Правовая, регуляторная и политическая базы

Направление I оценивает существующую правовую, регуляторную и политическую структуру государственных закупок, определяет формальные правила и процедуры, регулирующие госзакупки, и оценивает их по отношению к международным стандартам. Практическое внедрение и действие данной структуры служат предметом направлений II и III. Показатели направления I охватывают недавние разработки и инновации, которые были интенсивно вовлечены в процесс обеспечения эффективности госзакупок. Направление I также рассматривает международные обязательства и цели национальной политики с тем, чтобы государственные закупки оправдывали свою стратегическую роль и способствовали устойчивости.

Направление I касается четырёх элементов правовой, регуляторной и политической базы:

1. высший правовой инструмент, регулирующий закупки (законы, постановления, указы);
2. положения и другие инструменты административного характера;
3. положения о закупках в других национальных законах (например, законы, регулирующие государственно-частные партнёрства и концессии, торговлю и конкуренцию, доступ к информации, борьбу с коррупцией, альтернативные методы урегулирования споров, государственные предприятия и т.д.);
4. обязательства, истекающие из международных соглашений, с целью гарантии постоянства и последовательности политики.

Показатель 1. Правовая база государственных закупок обеспечивает согласованные принципы и соответствует применимым обязательствам.

Данный показатель охватывает разные правовые и регуляторные инструменты на разных уровнях – от наивысшего (национальный закон, постановление, положение, указ и т.д.) до официально используемых подробных положений, процедур и тендерных документов. Этот показатель состоит из двенадцати подпоказателей (a-l), каждый из которых подлежит индивидуальной оценке.

Подпоказатель 1(a) – объём применения и охват нормативно-регуляторной базы

Цель данного подпоказателя состоит в том, чтобы определить: 1) структуру регуляторной основы, регулирующей госзакупки; 2) степень охвата; и 3) общественный доступ к законам и положениям.

Оценщик должен оценить адекватность структуры правовой основы, её ясность и преимущественную силу других инструментов. Важно в правовой основе различать законы, положения и процедуры, а также чётко определить преимущественную силу с тем, чтобы свести к минимуму непостоянство в применении. Инструменты высшего уровня, как правило, должны быть менее детальны и более стабильны. Их изменение требует высших уровней власти. Именно поэтому чем выше в иерархии правовой структуры находится положение, тем более оно стабильно. Это также означает, что инструменты низшего уровня должны быть выбраны для регулирования более детальных процедур для внедрения, которые требует большей гибкости (например, пороги).

Оценщик должен оценить, насколько правовая база применима ко всем случаям закупок, осуществляемых посредством государственных фондов (товары, работы и услуги, включая консалтинговые услуги). Кроме того, оценщик должен оценить, насколько национальное законодательство применимо ко всем государственным органам, местным властям и юридическим лицам в случаях прямого или косвенного использования средств национального бюджета.

Особый аспект оценки представляет изучение того, исключают ли законы или положения отдельные организации или части государственных расходов из положений закона (т.е. армия, оборона или подобные расходы, автономные или специализированные государственные предприятия, а также коммунальные предприятия в особыми или эксклюзивными правами). Сюда также относится оценка создания таких исключений: по закону или административным путём без государственного надзора. Оценщик также должен оценить, или закон о госзакупках или другие национальные законы поддерживают и регулируют заключение договоров на предоставление иных форм государственных услуг, которые тесно связаны с государственными закупками, например, государственно-частное партнёрство (PPP), включая концессии. (Отдельные характеристики оцениваются согласно подпоказателю 1(l)).

Единообразие и универсальность охвата способствуют прогнозируемости и сбережениям в ходе действия закупочной системы. Доступ к правилам и положениям обеспечивают прозрачность, что, в свою очередь, приводит к более экономичным закупкам.

Доступ к законам и политическим разработкам может быть обеспечен путём их размещения в местах, доступных общественности. В идеале, информацию необходимо размещать на Интернете посредством единого, легкодоступного веб-портала *см. подпоказатель 7(a)). Если информация в основном размещается на Интернете, оценщик должен проверить доступность информации общественности, а также частоту обновления.

Подпоказатель 1(a): критерии оценки
Правовой и регуляторный свод норм должен удовлетворять следующие условия: (a) адекватная регистрация и иерархическая организация (законы, указы, положения, процедуры); определение преимущественной силы; (b) охватывает товары, работы и услуги (включая консалтинговые услуги) для всех случаев закупок, использующих госсредства; (c) регулирование государственно-частных партнёрств (PPP), включая концессии; (d) текущие законы, положения и политические разработки публикуются, размещаются и легко и

бесплатно доступны общественности.

Подпоказатель 1(b) – методы закупки

Этот подпоказатель оценивает, или правовая структура содержит: 1) чёткое определение доступных закупочных методов; и 2) условия, подходящие для каждого метода.

Правовая база должна предоставлять соответствующий диапазон методов закупок, состоящий из конкурентных и менее конкурентных процедур, в зависимости от ситуации.[10]

Закон и положения должны определять ситуации, в которых можно осуществлять открытые торги или альтернативные методы закупок, а также обеспечивать чёткое установление приемлемых уровней обоснования и согласования. Применение методов и процессов закупок должны быть пропорциональны стоимости и рискам основных мероприятий проекта. Это означает, что в закупочных проектах с меньшей стоимостью или меньшими рисками применимы более лёгкие методы – ограниченные торги, запрос котировок и т.д., поскольку преимущества применения более сложных методов неочевидны или не представляют необходимости. И хотя открытые (конкурентные) торги должны быть стандартным закупочным методом, выбор метода также должен зависеть от времени, необходимого на выполнение процедуры и избегание задержек.

Использование прямого присуждения (закупка у единственного источника) подлежит анализу и обоснованию. Важно также понимать причины обоснований в избегание осуществления более конкурентных процедур. Например, срочность часто используется, как повод не проводить открытые торги, тогда как обоснование проведения закупок у единственного источника в связи со срочностью должно допускаться только в исключительных случаях, когда, скажем, в связи с катастрофическим событием существует чрезвычайно критическая нужда и любой другой методы закупки рассматривался бы как непрактичный из-за времени, требуемого на применение этих методов. Плохое планирование ни в коем случае не должно оправдывать невозможность проведения открытых торгов.

Запрещается дробление контрактов с целью избегания открытых торгов и обхода правил конкуренции.

Правовая структура должна ограничивать свободу действий отдельных организаций или ответственных за закупки. Это необходимо с целью минимизировать использование закупочных методов, которые ограничивают конкуренцию.

Подпоказатель 1(b): критерии оценки
Правовая структура соблюдает следующие условия: (a) закупочные методы установлены однозначно на соответствующем иерархическом уровне вместе с соответствующими условиями применения каждого метода; (b) предписанные закупочные методы состоят из конкурентных и неконкурентных процедур и

[10] Типовый закон ЮНИСТРАЛ о государственных закупках (2011), например, предоставляет понятия, типовые определения и процедуры для разных вариантов (см. главы II – VII). В случае упоминания конкретного метода закупок в данном документе, используются установленные ЮНСИТРАЛ понятия.

	обеспечивают соответствующий ряд вариантов с целью обеспечить разумное соотношение цены и качества, справедливость, прозрачность, пропорциональность и целостность;
(c)	запрет на дробление контрактов с целью ограничения конкуренции;
(d)	указаны соответствующие стандарты конкурентных процедур.

Подпоказатель 1(c) –правила и сроки информирования

Данный подпоказатель оценивает, или: a) правовая база включает требования к публикации возможностей закупок в качества общественного интереса и с целью способствовать прозрачности; b) существует обширное и легкодоступное размещение деловых возможностей; и c) предоставляется достаточно времени между публикацией возможностей и датой подачи документов в соответствии с методом и сложностью закупки для подготовки и подачи предложений.

Время между размещением приглашения к подаче предквалификационных заявок или к открытым торгам и подачей предложений касается сложности закупки и ожидаемым уровнем участия. Если планируется участие иностранных покупателей, то также следует учесть и этот момент. Закон и положения должны устанавливать критерии определения минимального времени между публикацией информации/объявления и подачей предложений. Сроки могут быть сокращены в случае электронной подачи уведомлений о закупке и тендерных документов.

Подпоказатель 1(c): критерии оценки	
Правовая структура соблюдает следующие условия:	
(a)	требование публичного размещения объявления о возможностях закупки, кроме чётко обусловленных случаев ограничения возможностей закупки (см. подпоказатель 1(b));
(b)	публикация возможностей предоставляет достаточно времени в соответствии с методом, характером и сложностью закупки для того, чтобы участники могли получить документы и отреагировать на объявление. Для каждого метода определены минимальные сроки подачи заявок/предложений, и данные сроки могут быть продлены в случае международного участия;
(c)	публикация открытых торгов обязательна как минимум в одной газете, широко известной в масштабах страны, или на уникальном официальном веб-сайте, где размещается информация о возможностях закупки, при этом такой веб-сайт должен быть легко и бесплатно доступным и доступ к нему не должен представлять никаких барьеров, как например, технологических;
(d)	содержание публикации включает сведения, достаточные для потенциальных участников, чтобы определить их способность и интерес в тендере.

Подпоказатель 1(d) – правила участия

Этот подпоказатель оценивает положения (политику), регулирующие участие и отбор, с целью предотвращения дискриминации. Как правило, предприятия, включая квалифицированные иностранные предприятия, не должны исключаться из участия в закупочном процессе по любым причинам, кроме недостаточной квалификации, и должны удовлетворять чётко установленным правилам о пригодности и исключении.

Могут быть случаи, когда правовая структура допускает ограничения, требующие закупки у или связи с национальными предприятиями, или обязывает включение определённого минимума товаров (работ, услуг) местного производства. Многие страны также допускают ценовые преференции для национальных предприятий. Такие требования или преференции относительно доли отечественной продукции должны соответствовать международным обязательствам страны (например, ВТО-СГЗ,

договоры о сотрудничестве или соглашения о свободной торговле, ратифицированные страной). Излишние ценовые преференции или другие концессии для определённых групп участников могут препятствовать результативной конкурентоспособности и уменьшать эффективность. Оценщик должен оценить адекватность и обоснование надлежащих положений, чтобы не подрывать экономичность и эффективность системы. Правовая структура не должна включать обязательство для иностранных предприятий быть ассоциированными с отечественными предприятиями или образовывать дочерние компании в стране, чтобы принимать участие в торгах. Данные условия могут способствовать поддержанию олигополистических или монополистических условий в отличие от продвижения развития отечественного производства, а поэтому могут представлять неофициальное препятствие конкуренции.

Регистрация не должна служить барьером к участию в закупочном процессе.

Закон должен предусматривать исключение криминальной или коррупционной деятельности, отстранение, подлежащее соответствующем процессу, и запрет на коммерческие отношения в случаях криминальной деятельности. В особенности, из участия необходимо исключать предприятия или лица, которые были призваны виновными заключительным решением по одной из следующих причин: участие в криминальной организации; коррупция (по определению в национальном законе нанимающего органа или предприятия/физического лица); мошенничество; терроризм или преступная террористическая деятельность, или же подстрекание, способствование или соучастие в такой преступной деятельности; отмывание денег или финансирование терроризма; детский труд; и все виды торговли людьми.

Процесс достижения решений относительно административного отстранения (например, невыполнение предыдущих контрактов и т.д.) должен быть чётко определённым, включая все возможные апелляции. Также должны быть установлены другие законные исключения (например, запрет на коммерческие отношения по закону или соблюдение санкций Совета безопасности ООН). Дополнительно, могут быть международные соглашения, лимитирующие участие членов таких соглашений.

Участие государственных предприятий должно регулироваться правилами, создающими равные условия конкуренции всем участникам и не подлежащими льготному режиму за счёт субсидий или освобождений от налогов и т.д.

Правовая структура должна предоставлять подробную информацию о процедурах оценки пригодности участника торгов и его способности выполнить конкретный контракт. Такая оценка может быть объединена с документами о закупках как часть конкретной закупки или может быть инициирована в качестве отдельного мероприятия, проводимого до запроса всех предложений.

Закупки высокого уровня сложности требуют использования предквалификации как отдельного процесса, чтобы обеспечить большую эффективность закупок за счёт включения только пригодных участников, прошедших квалификационный отбор. Кроме того, это может позволить сэкономить деньги путём ограничения количества участников, несущих расходы в связи с составлением комплексной заявки. Предквалификация должна определяться процедурами, чтобы предотвратить злоупотребление или её применения в качестве ограничения участия путём преувеличения требований квалификации.

Подпоказатель 1(d): критерии оценки
Правовая структура соблюдает следующие условия: (a) участие сторон должно основываться на справедливости и квалификации, а также должно соответствовать правилами пригодности и исключения. В данном контексте термин «поставщик» охватывает всех поставщиков услуг, в частности подрядчиков, консалтинговые фирмы и т.д.; (b) отсутствие препятствий к участию на рынке государственных закупок; (c) требования пригодности представлены подробно и исключены преступная и коррупционная деятельность, административное отстранение по закону, подлежащее соответствующему процессу, или запрет на коммерческие отношения; (d) установлены правила участия государственных предприятий, стимулирующие справедливую конкуренцию; (e) детальное описание процедур для определения пригодности участников торгов и их способности выполнить конкретный контракт.

Подпоказатель 1(e) – закупочная документация и технические спецификации

Данный подпоказатель оценивает, насколько правовая база определяет содержание закупочной документации, чтобы помочь поставщикам чётко понять, что от них требуется, и как будет осуществляться процесс закупки.

Закупочная документация должна содержать достаточно информации для того, чтобы способствовать подаче соответствующих заявок/предложений и установить основу для прозрачной оценки и процесса присуждения контракта. Подробности требований, включенных в закупочную документацию, должны носить нейтральный характер или ссылаться на международный стандартные спецификации, где такое возможно, или на другие официально признанные нормы, которые, по сути, эквиваленты указанным. Для продвижения инноваций правовая структура, насколько возможно, должна допускать и стимулировать применение функциональных спецификаций (т.е. спецификаций, определяющих функциональные требования заказчика к предлагаемым разработкам – *output-based*).

Важно, чтобы содержание требований к закупочной документации соответствовало решению о присуждении контракта. Ненужная для процесса информация не должна входить в пакет документов для подачи. Лишняя информация и требования к документации стоят дополнительных расходов, а также могут повлиять на количество участников или же оказаться причиной дисквалификации потенциальных покупателей на основании ненужных требований.

Подпоказатель 1(e): критерии оценки
Правовая структура соблюдает следующие условия: (a) определяет минимальное содержание закупочной документации и обязывает, чтобы содержание было соответствующим и достаточным для того, чтобы поставщики могли удовлетворить требование; (b) обязывает применение нейтральных спецификаций, посылаясь, где возможно, на международные нормы и предусматривает использование функциональных спецификаций, где это необходимо; (c) требует признания эквивалентных стандартов в случае отсутствия нейтральных спецификаций.

Подпоказатель 1(f) – критерии оценки и присуждения контракта

Этот подпоказатель оценивает следующее: 1) качество и достаточность положений правовой структуры в отношении объективности и прозрачности оценочного процесса; и 2) степень конфиденциальности, обеспечиваемой во время процесса с целью

минимизации риска чрезмерного влияния или злоупотребления.

Предварительно оглашённые и объективные критерии гарантируют эффективность, справедливость и прозрачность в ходе оценки заявок и предложений. Объективность допускает незначительную субъективную интерпретацию критериев оценщиком. Нечёткие критерии (например, присуждение контракта заявке/предложению наиболее удобному интересам государства) неприемлемы.

Оценка и принятие во внимание только цены во всех случаях не обеспечивает разумное соотношение цены и качества. Принцип разумного использования денег требует оценки соответствующих расходов и пользы, а также оценки рисков, неценовых атрибутов и/или затрат за срок службы, в зависимости от ситуации. Соответственно правовая база должна допускать применение ценовых и неценовых атрибутов и/или учёт затратов за срок службы, а также экологические/социальные характеристики, если такое необходимо для закупочного процесса, чтобы обеспечить правильные решения относительно соотношения цены и качества.

Закупочная организация должна определить покупателей, которые удовлетворяют квалификационные критерии, указанные в закупочной документации в согласии с приемлемыми правилами пригодности и исключения. Поданные заявки/предложения должны удовлетворять существенные требования. Контракт следует присуждать тому покупателю, чья заявка/предложение была определена как такая, что предлагает наименьшую цену/стоимость (в случае если цена/стоимость является единственным критерием) или чья заявка/предложение были определены наиболее выгодной, исходя их критериев присуждения подряда, определённых в закупочной документации[11].

Технические возможности и качество, как правило, являются ключевым критерием для выбора большого количества закупочных процессов, включая сложные закупки, инфраструктуры, рамочные соглашения или консалтинговые услуги. И хотя технические возможности могут быть оценены в ходе оценки соответствия (прошёл/не прошёл), в некоторых случаях бальная оценка технической квалификации в соответствии с указанными критериями может быть более целесообразной для определения наиболее выгодного предложения. В законе также должен быть указан процесс рассмотрения такого аспекта. Кроме того, закон должен предусматривать условия отбора консалтинговых услуг исключительно на основании технических возможностей, а также когда применим принцип соотношения цены и качества.

В случаях, когда законом допустима комбинация соотношения цены и качества и технических возможностей или других требований, закон или положения должны требовать, чтобы в закупочной документации была указана следующая информация: a) относительный вес, приписываемый критериям; и b) метод объединения таких критериев. В случае использования оценки стоимости за срок службы, необходимо указать используемый закупочной организацией метод расчёта оценки стоимости за срок службы (например, учёт по приведённым затратам), а покупатели должны предоставить соответствующие данные. Регуляторная база должна запрещать применение критериев оценки и присуждения контракта, которые отличаются от изложенных в закупочной документации.

[11] Некоторые правовые структуры применяют термин «наиболее экономически целесообразный тендер» (англ. аббревиатура – MEAT).

Конфиденциальность и предусмотренная связь с покупателями в период до и во время проведения торгов, а также на этапе оценки необходимы для избегания злоупотребления, а также излишнего вмешательства в процесс. В период до и во время проведения торгов предусматривается соответствующие уточнения, а период оценки охватывает период от момента завершения открытия торгов до момента принятия и оглашения решения о присуждении контракта.

После завершения оценки можно предоставлять заинтересованным сторонам сведения, касающееся оценочного процесса, и его результаты. Должны быть установлены правила раскрытия информации, которые бы защищали предоставляемую покупателями информацию, которая имеет патентный характер, или же рассматривается как коммерчески или финансово чувствительная.

Подпоказатель 1(f): критерии оценки
Правовая структура обязывает выполнения следующих условий: (a) критерии оценки должны быть объективными, соответствующими предмету контракта и заранее чётко установлеными в закупочной документации. Таким образом, решение о присуждении контракта принимается исключительно на основании критериев, указанных в документации; (b) применение ценовых и неценовых атрибутов и/или учёт оценки стоимости за срок службы допустимы, если необходимо обеспечить объективные и разумные решения относительно цены и качества; (c) оценка предложений относительно консалтинговых услуг приписывает полноценную важность качеству; определены чёткие процедуры и методология оценки технических возможностей; (d) в закупочной документации чётко указан метод объединения критериев оценки и приписываемый относительный вес; (e) во время периода оценки, запрещается раскрытие информации, касающейся изучения, уточнения и оценки заявок/предложений, участникам или другим лиц, неофициально вовлечённым в процесс оценки.

Подпоказатель 1(g) – подача, приём и открытие тендерных заявок

Этот подпоказатель оценивает, как правовая база регулирует процесс приёма тендерных заявок[12] и их открытие. Публичное открытие заявок служит средством увеличения прозрачности. В случаях, когда законом предписывается публичное открытие тендерных заявок, должны присутствовать покупатели или их представители, а также другие законно заинтересованные стороны (например, представители органов гражданского общества). Открытие заявок сразу после даты подачи заявок уменьшает возможность потери или изменения предложений или поданных документов.

Исключением этого правила может быть открытие предквалификационных документов, в частности выражения интереса, или открытие технических предложений для консалтинговых услуг (без указания цены); в таких случаях допускается открытие документов в закрытом порядке с дальнейшим уведомлением всех участников о списке подачи.

Законом или положениями должна устанавливаться информация, подлежащая зачитыванию и регистрации при открытых торгах:

- наименования и адреса покупателей;
- дата и состояние получения тендерной заявки (для соответствия официальным

[12] В данном контексте понятие «тендерные заявки» взаимозаменяется словами «заявки» и «предложения».

требованиям);
- цены, указанные в тендерной заявке;
- надлежащим образом поданные отозвания или изменения в тендерной заявке;
- востребованные или разрешённые альтернативные предложения (наименование покупателя, указанные в тендерной заявке цены).

Записи должны быть сохранены и доступны для ознакомления и для целей проверки.

Важным аспектом является ясность метода подачи заявок, поскольку это позволяет свести к минимуму отклонение предложений, которые бы в противном случае рассматривались как соответствующие. Закон и положения обязательно должны предоставлять чёткие условия относительно этого предмета. Например, следует точно определить количество копий, запечатывание и маркирование конвертов, а в случае электронных торгов – требования к безопасности и конфиденциальности.

В период до открытия заявок и вплоть после присуждения контракта необходимо обеспечить безопасность и конфиденциальность хранения заявок. Несмотря на требования к оглашению/публикации (см. подпоказатель 7(a)), система постоянно должна принимать во внимание законную потребность в защите коммерческих тайн и информации о собственности, других вопросов соблюдения конфиденциальности, а также необходимость избегать раскрытия информации, которая может использоваться заинтересованными сторонами для нарушения конкуренции в закупочном процесса. Правовая база должна содержать определения и условия, позволяющие однозначно определять и защищать конкретную чувствительную информацию.

Подпоказатель 1(g): критерии оценки
Правовая структура предусматривает следующие условия: (a) открытие тендерных заявок осуществляется согласно определённой и регулируемой процедуре непосредственно после даты закрытия подачи заявок; (b) записи об открытии заявок хранятся и доступны для ознакомления; (c) безопасность и конфиденциальность заявок обеспечивается до открытия заявок и вплоть после присуждения контракта; (d) запрещается раскрытие конкретной чувствительной информации; (e) надлежащее определение способа подачи тендерных заявок и их приём правительством с целью избегания напрасного отклонения тендерных заявок.

Подпоказатель 1(h) – право на оспаривание и апелляцию

Цель данного показателя заключается в необходимости оценить, насколько правовая основа устанавливает следующие моменты: 1) право на оспаривание[13] решений или действий и на апелляции; 2) вопросы, подлежащие рассмотрению; 3) сроки рассмотрения; и 4) разные этапы процесса рассмотрения.

Уверенность в закупочной системе служить мощной мотивацией к конкуренции. Фундаментальная часть этого заключается в определении права оспаривать решения или действия путём инициации рассмотрения решений о закупке и права апеллировать

[13] Понятия, используемые в данном документе («оспаривание/рассмотрение» и «механизм апелляции»), взаимозаменяются синонимическими понятиями, используемыми в других международных закупочных инструментах, например, жалобы или протесты и механизмы рассмотрения или судебной защиты, соответственно.

в ходе действующего и функционально независимого процесса. И хотя, как правило, первое рассмотрение осуществляется закупочной организацией, также должен быть организован административный/правовой контрольный орган, независимый от закупочной организации. Это означает, что данный орган не имеет прямого интереса в закупочном процессе, не отчитывается закупочной организации и, в идеале, должен быть отдельной организацией или юридическим лицом.

Правовая структура должна предусматривать право участника в закупочном процессе оспаривать решения или действия закупочной организации. Такое возможно путём запроса рассмотрения, если, по мнению участника, он имеет право на возмещение понесённых им убытков или возможных убытков или ущерба в связи с предполагаемым невыполнением решения или действия в рамках положений закона.

Ходатайство о пересмотре (оспаривании) следует подавать в ответственные учреждения[14] в течение определённых сроков. Если оспаривание касается условий приглашения участия в торгах, предварительной квалификации или предварительного отбора, ходатайство должно быть подано до срока окончания подачи заявок. Претензии, касающиеся решений или деяний, должны быть поданы до вступления в силу контракта о закупке или в рамках периода ожидания после уведомления о присуждении контракта, если применимо.

Ответственная за пересмотр организация должна быть обязана принимать соответствующие решения/меры в определённые сроки (например, принятие решения относительно принятия к рассмотрению или отклонения, относительно приостановления закупочной процедуры; уведомление заявителя и других участников закупочного процесса; принятие и оглашение решения).

Правовая база должна предусматривать право апелляции решения первого рассмотрения независимому органу (апелляционному органу) в определённые сроки. Данное право должно распространяться на случаи, в которых ответственная за пересмотр организация не смогла вынести заключение. Апелляционный орган должен иметь полномочия выдать распоряжение о приостановлении закупочных процедур, отклонить заявление, если, по их мнению, оно не по существу или же не подано в течение определённых сроков, и выносить заключения, соответствующие обстоятельствам. Также необходимо предусмотреть полномочие подтверждать, опровергать или пересматривать решение, принятое закупочной организацией, или препятствовать закупочной организации придерживаться процедуры, не соответствующей положениям закона о соблюдении определённых сроков. Правовая база должна устанавливать возможные методы судебной защиты в соответствии с надлежащей международной практикой.[15]

Согласно закону решения должны носить публичный характер и размещаться в легкодоступных местах, в идеале, на центральных веб-платформах, в указанные сроки. Публикация решений обеспечивает лучшую информированность заинтересованных

[14] Во многих странах закупочная организация несёт ответственность за предоставления ответа на ходатайство о первом пересмотрении (оспаривании). В некоторых странах жалобы могут напрямую надсылаться в независимый апелляционный орган.

[15] Например, Типовый закон ЮНСИТРАЛ о государственных закупках (2011) описывает разные меры, которые должны быть в арсенале у апелляционного органа (см. Глава VIII «Процедура оспаривания»).

сторон относительно постоянства и справедливости процесса. Размещение информации должно соответствовать законодательству о защите чувствительной информации.

Этот подпоказатель тесно связан с показателем 13 (Действенность механизма апелляции).

Подпоказатель 1(h): критерии оценки
Правовая структура предусматривает следующие условия: (a) участники закупочного процесса имеют права оспаривать решения или действия закупочной организации; (b) наличие положений, предусматривающих реагирование на оспаривание путём административного рассмотрения иным органом, независимым от закупочной организации и уполномоченным приостанавливать решение о присуждении контракта, предоставлять судебную защиту, а также положений, включающих право пересмотра решения в суде; (c) правила, устанавливающие вопросы, подлежащие пересмотру; (d) правила, устанавливающие сроки подачи оспаривания и апелляции и вынесения решений организацией ответственной за пересмотр и независимым апелляционным органом; (e) размещение заявлений об апелляции и решений в легкодоступных местах и в определённые сроки в согласии с законодательством о защите чувствительной информации.

Подпоказатель 1(i) – управление контрактом

Цель данного подпоказателя заключается в том, чтобы оценить, насколько правовая база устанавливает следующее: 1) функции и обязанности в связи с управлением контрактом; 2) методы своевременного пересмотра, выдачи и публикации изменений к контракту; 3) требования к своевременной оплате; и 4) процедуры разрешения споров, обеспечивающие действенный и справедливый процесс разрешения споров в ходе выполнения контракта.

Для обеспечения полного и своевременного внедрения контракта, необходимо, чтобы в правовой основе были определены следующие функции и обязанности относительно управления контрактов:

- мониторинг поставки товаров, работ и услуг, включая консалтинговые услуги («продукты»);
- проверка, контроль качества и наблюдение за проведением гражданских работ и окончательный приём продуктов;
- мониторинг положений выполнения контракта с целью удовлетворения социальных и экологических стандартов, например, соблюдение главных конвенций МОТ, проведение отдельных мероприятий по охране окружающей среды в ходе строительных работ и т.д.;
- пересмотр, выдача и публикация изменений к контракту;
- проверка счетов и своевременная оплата, включая администрирование гарантий; и
- разрешение споров и приостановки контрактов.

Правовая база должна определять условия внесения изменений к контракту, а также продолжения контракта, тем самым обеспечивая экономичность и предупреждая произвольное ограничение конкуренции. Правовая структура также должна устанавливать права покупателей в случае задержки оплаты.

В ходе выполнения контракта часто имеют место споры. Естественно, споры разрешаются путём судопроизводства. В некоторых странах, однако, судебный процесс

может длиться долго, иногда годами, а расходы могут быть просто устрашающими. В избегание длительных задержек в разрешении споров страна должна предусмотреть принятие альтернативных способов разрешения споров (или альтернативное урегулирование споров, англ. аббревиатура ADR). Методы ADR касаются всех способов урегулирования споров за пределами суда. refer to any means of settling disputes outside of the courtroom. Арбитраж и посредничество – две основные формы ADR.

Необходимо обеспечить структуру, которая бы способствовала справедливому и своевременному разрешению споров, включая процедуры приведения в исполнение окончательного решения, принятого в ходе урегулирования спора. Например, в стране должен существовать закон об арбитраже, который бы соответствовал общепринятой практике нейтралитета арбитров, выполнения надлежащего процесса, целесообразности и привидения в исполнение. Если необходимо, страна может принять международный арбитраж. Предлагаются следующие примеры приведения в исполнение окончательного решения арбитражного процесса: a) страна – член Нью-йоркской конвенции о признании и приведении в исполнение иностранных арбитражных решений; и b) в стране существуют процедуры, дающие победителю в споре возможность требовать принудительного исполнения решения путём обращения в суд.

Подпоказатель 1(i): критерии оценки
Правовая структура предусматривает следующие условия: (a) чётко определены функции управления контрактом и приписаны обязанности; (b) определены условия внесения изменений в контракт с целью обеспечения экономичности и избегания произвольного ограничения конкуренции; (c) имеют место действенные и справедливые процессы своевременного урегулирования споров в ходе выполнения контракта; (d) обеспечено привидение в исполнение окончательного решения по спору.

Подпоказатель 1(j) – электронные закупки (э-закупки)

Этот подпоказатель оценивает, насколько правовая база рассматривает, допускает и/или обязывает использование электронных методов и инструментов государственных закупок. Чем сложнее использование электронных технологий, тем более конкретными должны быть стандарты для обеспечения постоянного применения технологий, неограниченного и полного доступа к системе, сохранности и безопасности данных и идентификации. Использование электронных методов требует стандартизированных форматов, организации технического оборудования и связи, а также процедур предоставления неограниченного и полного доступа к системе электронных закупок.

Важной частью использования электронных методов закупки является требование к правительству информировать потенциальных покупателей о том, какие части процессов будут организованны электронным способом (например, наличие закупочной документации, связь и общение, подача заявок, присуждение контракта, выставление счетов и проведение оплат и т.д.). Правовая база также должна чётко указать, допускается ли закупка традиционным методом – бумажным, будь то в качестве параллельного или альтернативного электронным процедурам закупки.

Подпоказатель 1(j): критерии оценки
Правовая структура удовлетворяет следующие условия: (a) правовая база допускает или обязывает применение решений электронных закупок, полностью или частично охватывающих цикл госзакупок; (b) правовая база обеспечивает использование инструментов и стандартов, предоставляющих неограниченный и полный доступ к системе с учётом сохранности и безопасности данных и идентификации; (c) правовая структура требует информирования заинтересованных сторон относительно того, какие части процессов будут реализованы электронным способом.

Подпоказатель 1(k) – нормы хранения записей, документов и электронных данных

Способность оценить, как реализуется внедрение, зависит от наличия информации и записей, отслеживающих каждое закупочной действие. Такая информация также важна для функционирования систем контроля, как внутреннего, так и внешнего, тем самым предоставляя основу для пересмотра.

Система хранения записей и документов должна охватывать весь процесс закупок, в частности управление контрактом, и включать как минимум следующие пункты, либо в физическом, либо в электронном виде:

- официальные извещения о возможностях закупки;
- закупочный метод, включая обоснование;
- полный набор тендерных документов и документов для отбора, включая уточнения и любые изменения;
- записи открытия заявок/предложений;
- доклады об оценке, включая запросы об уточнении и ответы на них во время оценочного процесса;
- решения относительно присуждения контракта, в частности все элементы, на которых основывалось такое решение;
- извещения о присуждении контракта (если необходимо);
- официальные требования (запросы пересмотра и апелляции) покупателями и соответствующие результаты;
- окончательные подписанные договорные документы и изменения к ним;
- изменения/модификации к контракту;
- свидетельства и доклады о проверке, контроле качества и приёме;
- жалобы и урегулирование споров;
- оплаты;
- данные об использовании кредита (согласно требованиям национальной системы финансового управления);
- любая переписка, записи и протоколы совещаний, в частности переговоры о заключении контракта (если необходимо).

Должна быть установлена политика хранения документов, соответствующая циклам аудита и сроку давности, установленному в стране для дел, по которым осуществлено судебное расследование и преследование – мошенничество и коррупция. Также должны быть установлены протоколы безопасности для защиты физических или электронных записей.

Подпоказатель 1(k): критерии оценки

Правовая структура предусматривает следующие условия: (a) имеется в наличии полный список закупочных записей и документов, касающихся транзакций, включая управление контрактом, которые должны храниться на операционном уровне, а также список записей и документов, доступных госинспекции, включая условия доступа; (b) существует политика хранения документов, соответствующая циклам аудита и сроку давности, установленному в стране для дел, по которым осуществлено судебное расследование и преследование – мошенничество и коррупция; (c) имеют место протоколы безопасности для защиты записей (физических и/или электронных).

Подпоказатель 1(l) – принципы государственных закупок в специальном законодательстве

Многие страны приняли специальное законодательство, регулирующее закупки организациями, действующими в коммунальном секторе, например, в водном хозяйстве, энергетическом комплексе, транспортной связи, в секторе почтовых услуг или в других отраслях, и/или регулирующее отбор и присуждение концессионных договоров и других форм государственно-частного партнёрства (PPP). Этот подпоказатель оценивает применимость принципов госзакупок (например, конкурирующие процедуры, прозрачность, справедливость, решения относительно разумного использования фондов) и соответствующих законов во всём спектре госуслуг.

Важно понимать, какая политика конкуренции применима к разным секторам, и какие имеются в наличии конкретные положения осуществления процессов госзакупок в этих секторах.

В связи с возможным существованием особых или эксклюзивных прав, касающихся снабжения или функционирования данных юридических лиц, рынок, в котором действуют данные лица, может быть ограниченным. Диапазон возможных закупочных методов, ситуации их применения, пороги, правила рекламы и временные ограничения, требования к прозрачности, размещение рисков, механизмы рассмотрения требований и апелляций и т.д. могут регулироваться способом, специфическим для отдельного сектора.

Похожие вопросы применимы к отбору и заключению концессий и/или других форм государственно-частного партнёрства (PPP). Оценщик должен описать политику правительства относительно PPP и оценить, насколько принципы и законы о государственных закупках применимы в процессе образования партнёрств с частными фирмами. Также необходимо предоставить описание альтернативного или дополнительного законодательства/регулирования. Следует чётко установить обязанности по разработке политики и поддержке внедрения PPP.

Подпоказатель 1(l): критерии оценки
Правовой и регуляторный свод норм соответствует следующим условиям: (a) принципы государственных закупок и/или правовая база применимы ко всему специальному законодательству, регулирующему закупки организациями, работающими в отдельных секторах; (b) принципы и/или законы о госзакупках применимы к отбору и заключению государственно-частных партнёрств, включая концессии, если необходимо; (c) чётко приписаны обязанности по разработке политики и поддержке внедрения PPP.

Ссылка: модуль MAPS о PPP

Показатель 2. Подзаконные акты и инструменты поддерживают правовую основу.

Этот показатель проверяет существование, наличие и качество исполнительных распоряжений по применению нормативных актов, операционных процедур, руководств, типовой закупочной документации и стандартных условий контракта. В идеале, законодательство высшего уровня должно предусматривать структуру принципов и нормативных актов, регулирующих госзакупки. Положения низшего уровня и более подробные инструменты дополняют закон, обеспечивают его действенность и указывают, как применять закон к конкретным обстоятельствам. Этот показатель состоит из четырёх подпоказателей (a-d).

Подпоказатель 2(a) – подзаконные акты для определения процессов и процедур

Этот подпоказатель нацелен на то, чтобы проверить существование, понятность, доступность и полноту подзаконных актов, которые далее уточняют и разъясняют применение закона. Положения составляют важный аспект закупочной системы, так как они предоставляют подробные сведения, объясняющие и способствующие применению правовой основы в разных практических ситуациях. Положения должны быть размещены в едином месте, легкодоступном для общественности.

Подпоказатель 2(a): критерии оценки	
(a)	В наличии имеются подзаконные акты, дополняющие и уточняющие положения закона о закупках, а также не противоречащие закону.
(b)	Это подзаконные акты носят понятные и полный характер, а также собраны в свод положений, размещённых в едином месте, легкодоступном для общественности.
(c)	Чётко установлена ответственность за соблюдение положений и последний регулярно обновляются.

Подпоказатель 2(b) – типовая закупочная документация, касающаяся товаров, работ и услуг

Высококачественные типовые документы обеспечивают равные условия, улучшают общую стандартизацию закупки, способствуют конкуренции и увеличивают уверенность в системе. Потенциальные покупатели более склонны к участию, если они знакомы с документами и их интерпретацией. Типовые документы должны содержать основные требуемые пункты, которые подлежат включению в договора. Это позволяет участникам оценить расходы и риски обязательных пунктов в ходе выполнения контракта для правительства. Типовые документы также должны ссылаться на период ожидания, если применимо, и оговаривать право оспаривания решений или действий и право апелляции. В случае отсутствия типовых документов необходимо, чтобы как минимум был комплект стандартных и обязательных пунктов и образцов, которые способствовали формулированию закупочной документации.

Подпоказатель 2(b): критерии оценки	
(a)	Наличие типовых закупочных документов, предусмотренных к применению относительно широкого диапазона товаров, работ и услуг, включая консалтинговые услуги, предоставляемые государственными организациями.

(b)	Как минимум имеется стандартный и обязательный комплект пунктов или образцов, отображающих правовую основу. Эти пункты могут использоваться в документах, подготовленных для состязательных торгов.
(c)	Документы обновляются регулярно, а обязанность относительно их подготовки и обновления чётко приписана.

Подпоказатель 2(c) – стандартные договорные условия

Этот подпоказатель касается стандартных договорных условий для контрактов в госсекторе, охватывая договора о товарах, работах и услугах, включая консалтинговые услуги, и устанавливает основные положения для включения в контракт с правительством. Стандартные договорные условия, часто называемые общими условиями договора (англ. аббревиатура GCC), основываются на национальных законах и, как правило, отображают коммерческие кодексы, регулирующие договора между сторонами. Договорные условия часто влияют на цену. Именно поэтому важно, чтобы участники закупочных процедур знали условия выполнения контракта до того, как они предлагают свою цену. Стандартные договорные условия предоставляют информацию, которая позволяет участникам понять распределение риска между сторонами договора, а также другие обязанности, которые должны принять на себя стороны, подписывающие договор.

Важно, чтобы правительство приняло такие стандартные договорные условия, которые бы были справедливыми, сбалансированными и отображали законы, влияющие на договора и их выполнение. Стандартные договорные условия должны охватывать практические аспекты внедрения контракта, например, общие положения об инспекции, контроле качества и окончательном приёме продуктов, а также общие процедуры выставления счетов и проведения оплаты. В стандартных договорных условиях должны содержаться положения об альтернативном урегулировании споров (ADR), в особенности посредством арбитража, которые бы соответствовали международной стандартной формулировки и применялись соответственно. Образцы договоров могут быть дополнительным источником прогнозирования для участников.

Стандартные договорные условия должны быть обязательными к применению и не подлежат обсуждению.

Подпоказатель 2(c): критерии оценки	
(a)	Имеются стандартные договорные условия для большинства общих типов контрактов; их применение обязательно.
(b)	Содержание стандартных договорных условий, в общем, соответствует международной принятой практике.

Подпоказатель 2(d) – руководство или справочник пользователя для закупочных организаций

Этот подпоказатель рассматривает руководство пользователя или справочник для закупочных организаций. Это важный инструмент внедрения, который может предоставить сотрудникам сведения о законе, политике и процедурах, а также способствует преобразовать политику в практику. Такие инструменты играют большую роль, особенно, если система становится более децентрализованной. Разработкой справочника или руководства пользователя часто занимается нормативные/регуляторный орган, который обеспечивает постоянство применения в

рамках системы госзакупок. И хотя справочник не может полностью заменить обучение, он может способствовать созданию и поддержанию производительности, а также предоставляет лёгкие в использовании справочный материал для пользователей. Руководство должно быть изложено конкретно и понятно.

Подпоказатель 2(d): критерии оценки	
(a)	Имеется (a) комплексный справочник(-и) по закупкам с описанием всех процедур для правильного внедрения закупочных положений и законов;
(b)	чётко установлена обязанность по поддержанию справочника; справочник обновляется регулярно.

Показатель 3. Правовая база отображает вторичные цели национальной политики и международные обязательства.

Этот показатель оценивает, насколько вторичные цели политики (такие как цели, направленные на повышение уровня устойчивости, поддержку отдельных групп общества и т.д.) и обязательства, исходящие из международных соглашений, согласованным и последовательным образом отображены в правовой основе, т.е. согласовывает ли правовая база с высшими целями политики страны. Данный показатель разбит на два индивидуально оцениваемых подпоказателя (a-b).

Подпоказатель 3(a) – устойчивые государственные закупки

Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года способствует формированию устойчивой практики государственных закупок в соответствии с национальной политикой и приоритетами.[16] В след за более общей информацией, собранной при анализе контекста страны (раздел II), данный подпоказатель оценивает, насколько:

a) страна приняла определенную политику и план внедрения устойчивых государственных закупок (Sustainable Public Procurement – SPP)[17] в подтверждение целей национальной политики;
b) нормативно-правовая база содержит положения о включении в систему госзакупок критериев устойчивости; и
c) эти положения сбалансированы относительно основных целей госзакупок и обеспечивают разумное соотношение цены и качества.

Чтобы SPP были эффективными, необходимо включить их в программы, которые являются частью национальной стратегии устойчивого развития, а цели должны согласовываться с основными задачами госзакупок, таким как экономичность,

[16] Генеральная Асамблея ООН: Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Resolution 70/1 adopted by the General Assembly on 25 September 2015. A/RES/70/1. Goal 12.7. https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld

[17] Устойчивы государственные закупки (SPP) спрособствуют интеграции трёх столбов (направлений) устойчивого развития, т.е. экономического развития, социального развития и экологической защиты. Цели SPP, как правило, направлены на уменьшение спроса ресурсов, минимизацию отрицательного влияния товров, работ или услуг вдоль всего жизненного цикла, обеспечение справедливых условий договора, включая этический права, права человека и стандарты занятости, а также способствующие разнообразию и равенству во всеё цепочке поставок, например, путём предоставления возможностей для предприятий малого и среднего бизнеса или поддержки обучения и профессионального развития. SPP также может содержать методы, поддерживающие инновацию.

действенность и прозрачность (см. направление I). Следует проводить тщательный анализ, определяющий статус-кво и возможности SPP, чтобы предоставить данные, необходимые для процесса стратегического планирования SPP. Стратегический план должен содержать задачи, показатели и цели в поддержку целей национальной политики. Внедрение SPP должно принимать во внимание возможности и потребности в обучении/развитии работников закупочной системы, разработку и применение новых инструментов и методов, приоритезацию мероприятий, методологию оценки влияния для измерения эффективности SPP и наличие справочного материала. Также необходимо принять решение относительно того, какое учреждение лучше всего подходит для управления и наблюдения за запуском SPP на национальном уровне, и/или следует основать новые институты (например, институты сертификации или учреждения испытания продуктов).

Подпоказатель 3(a): критерии оценки	
(a)	В стране существует политика/стратегия для внедрения SPP в поддержку более широких целей национальной политики.
(b)	План внедрения SPP основывается на тщательном анализе; в наличии системы и инструменты для введения в действие, содействия и мониторинга применения SPP.
(c)	Нормативно-правовая база допускает рассмотрение критериев устойчивости (т.е. экономические, экологические и социальные критерии) в госзакупках.
(d)	Правовые положения соответствуют главным целям госзакупок и обеспечивают разумное соотношение цены и качества.

Ссылка: модуль MAPS в SPP

Подпоказатель 3(b) – обязанности, вытекающие из международных соглашений

Членство в международных и/или региональных ассоциациях или в обязывающих международных и/или региональных соглашениях может привести к юридическим обязательствам в отношении госзакупок и может повлиять на организацию закупочной системы в стране. На основании общей информации, собранной в разделе II об условиях в стране, данный показатель оценивает 1) существование положений о закупках в обязывающих международных соглашениях и 2) последовательное отражение этих обязательств в национальных законах и положениях о закупках.

Признание международного контекста является предпосылкой к пониманию наличия определённых положений в национальном законе, а в некоторых случаях может даже объяснить несоответствие определённым параметрам, изложенным в данной методологии. Как упоминается в разделе I о руководстве пользователя, не существует единой модели закупочной системы. Соответственно этот показатель нацелен на определении понимания международных обязательств, влияющих на госзакупки в стране, определении были ли соответствующие положения последовательно включены в правовую и политическую основу закупок.

Подпоказатель 3(b): критерии оценки	
Обязательства относительно госзакупок, истекающие из обязывающих международных соглашений:	
(a)	чётко установлены;
(b)	последовательно включены в законы и положения и отражены в закупочной политике.

Направление II. Институционная основа и управленческий потенциал

Направление II рассматривает, как, по определению правовой и регуляторной базы в стране, закупочная система действует на практике посредством институтов и систем управления, которые составляют часть общего правления госсектором в стране.

Направление II определяет пригодность закупочной системы исполнять обязательства, приписанные законом, без пробелов или нахлёстки. Оно оценивает следующее: 1) существуют ли в стране адекватные связи с системой управления госфинансами; 2) наличие институтов ответственных за необходимые функции; и 3) адекватность управленческих и технических возможностей для осуществления действенных и прозрачных процессов госзакупок.

Показатель 4. Преобладание государственной закупочной системы и её надлежащая интеграция с системой управления государственными финансами.

Этот показатель нацелен на определение степени интеграции закупочной системы с системой управления государственными финансами. В рамках показателя 4 необходимо оценить два подпоказателя (a-b) при условии, что имеет место прямая интеграция между закупками и финансовым управлением от подготовки бюджета до планирования казначейских операций с оплатами.

Подпоказатель 4(a) – планирование закупок и бюджетный цикл

Составление годовых или многолетних бюджетов основывается на результатах или данных, которые правительство в целом, а также его организации, ожидают получить в определённый период. Основу данной экспертной оценки составляют общие правительственные стратегии или стратегии секторов. Они определяют многолетнее планирование, связанные операционные планы на каждый фискальные период и закупку товаров, работ и услуг, необходимых для внедрения планов. Следует поощрять составление бюджетов на несколько лет и соответствующее финансирование, так как такой подход обеспечивает возможности для оптимизации закупочного цикла.

По ходу обновления и пересмотра бюджета периодически необходимо обновлять закупочные планы, чтобы отобразить изменения в периоде осуществления договоров. Эмпирические данные, такие как фактическая цена товаров, работ и услуг, предоставляют отличные сведения для прогнозирования стоимости подобных товаров, работ и услуг в будущих бюджетных годах. Понимание периода осуществления договора также может помочь спрогнозировать движения денежных потоков в рамках правительства, таким образом, обеспечивая своевременную оплату и уменьшению дополнительных расходов в связи с задержкой завершения контракта и отсутствием соответствующих средств для финансирования полного осуществления контракта.

С целью поддержки общей системы финансового управления следует обеспечить наличие механизма отзыва/обратной связи, который бы своевременно предоставлял системам управления бюджетами и финансами информацию о крупных бюджетных расходах.

Подпоказатель 4(a): критерии оценки
Правовая и регуляторная база, финансовые процедуры и системы предусматривают следующее: (a) создание годовых или многолетних планов закупок, которые бы поддерживали планирование бюджета и процесс составления, а также оказывали бы содействие многолетнему планированию; (b) бюджетные средства носят целевой характер, своевременно выделяются и охватывают полную стоимость контракта (или стоимость, покрывающую часть контракта, которая должна быть осуществлена в рамках бюджетного периода); (c) имеет место быть механизм обратной связи для подтверждения выполнения бюджета, включая информацию о завершении крупных контрактов.

Подпоказатель 4(b) – финансовые процедуры и цикл закупок

Этот подпоказатель оценивает, насколько бюджетные законы и финансовые процедуры адекватно поддерживают закупочный процесс, а именно подготовку и своевременное приглашение к торгам и присуждение контрактов, исполнение контрактов и своевременную оплату. Важно, чтобы системы управления закупками, бюджетом и финансированием тесно сотрудничали: как только приняты решения о закупках, должны быть запущены в действие соответствующие мероприятия со стороны бюджета и финансирования. С другой стороны, система должны содержать меры безопасности, которые бы предотвращали запуск закупочных мероприятий без выделения средств рассматриваемым закупкам.

Подпоказатель 4(b): критерии оценки
Правовая и регуляторная база, финансовые процедуры и системы предусматривают следующее: (a) запрещается оглашать приглашение для участия в торгах без подтверждения наличия средств; (b) национальные положения/процедуры обработки счетов и подтверждения оплат удовлетворяют обязательства своевременной оплаты, указанные в контракте, а также подлежат общественному доступу и имеют понятный характер для потенциальных покупателей. *
*** Количественный показатель для обоснования оценки подпоказателя 4(b) критерий оценки (b): - своевременно оплачиваемые счета (в %). Источник: системы PFM.**

Показатель 5. В стране имеется институт, исполняющий нормативно-регуляторную функцию.

Этот показатель касается нормативно-регуляторных функций в госсекторе, а также их надлежащего выполнения и координирования. Оценка данного показателя нацелена на существование, независимость и эффективность этих функций, а также степень координации между ответственными организациями. В зависимости от институционального устройства в стране, один институт может отвечать за все нормативные и регуляторные функции. В условиях других стран ключевые функции могут быть приписаны нескольким учреждениям, например, один институт может отвечать за политику, а другой – за обучение или статистику. В общем, нормативно-регуляторная функция должна быть чётко присвоена без зазоров и нахлёсток. Следует также избегать излишнего дробления, а собственно функция должна исполняться посредством хорошо согласованных усилий. Оценке подлежат четыре подпоказателя (a-d).

Подпоказатель 5(a) – статус и правовая база нормативно-регуляторной функции института

Нормативно-регуляторная функция и её обязанности создаются правовой и регуляторной основой. Делается это с целью обеспечить надлежащий уровень полномочий института, которому поручено выполнять функциональные обязанности, тем самым содействуя их эффективной реализации. Как вариант, нормативно-правовая база могут приписать указанные в подпоказателе 5(b) ключевые функции разным учреждениям на чётко определённой основе.

Подпоказатель 5(a): критерии оценки	
(a)	нормативно-правовая база предусматривает нормативно-регуляторную функцию и приписывает соответствующие полномочия (формальные права) для обеспечения эффективной работы института, или же нормативно-регуляторные функции чётко приписаны разным правительственным учреждениям.

Подпоказатель 5(b) – обязанности нормативно-регуляторной функции

Нормативно-регуляторный институт(-ы), которым поручено выполнять нормативно-регуляторные задачи, должны иметь установленный список обязанностей, который включает, но не ограничивается, следующим:

Подпоказатель 5(b): критерии оценки	
Следующие функции чётко приписаны одному или нескольким органам без зазоров или нахлёсток в их обязанностях:	
(a)	предоставление консультаций закупочным организациям;
(b)	разработка закупочной политики;
(c)	предложение изменений/ поправок на стадии проекта к правовой и регуляторной основе;
(d)	мониторинг госзакупок;
(e)	предоставление закупочной информации;
(f)	управление статистической базой данных;
(g)	отчётность по закупкам другим правительственным ветвям;
(h)	разработка и поддержка внедрения инициатив с целью улучшить государственную закупочную систему;
(i)	предоставление инструментов и документов внедрения для поддержки обучения и профессионального развития соответствующих сотрудников, включая проведение программ обучения добросовестности;
(j)	содействие профессионализму закупочной функции;
(k)	разработка и управление централизованными веб-платформами и другими системами э-закупок, если необходимо.

Подпоказатель 5(c) – организация, финансирование, кадровое обеспечение и уровень независимости и полномочий

Чтобы быть эффективной, нормативно-регуляторная функция должна быть высокого уровня и иметь авторитетный статус в правительстве, а также должна иметь определённую степень независимости, чтобы свободно выполнять свои обязанности без вмешательства. Кроме того, необходимо адекватное финансирование, которое бы способствовало надлежащему кадровому и ресурсному обеспечению, чтобы можно были предоставлять услуги требуемого качества.

Руководитель органа нормативно-регуляторной функции должен иметь достаточный уровень в структуре управления, чтобы данный орган мог выполнять свои полномочия и обязанности.

Подпоказатель 5(c): критерии оценки	
(a)	Нормативно-регуляторная функция (или же институты, которым поручено выполнять обязанности регуляторной функции в случае отсутствия единого института) и руководитель данного института

	имеют высокий уровень и авторитетный статус в правительстве.
(b)	Финансирование гарантируется правовой и регуляторной основой для содействия независимости этого органа и его надлежащего кадрового обеспечения.
(c)	Внутренняя организация института, его полномочия и кадровое обеспечение достаточны и соответствуют обязанностям.

Подпоказатель 5(d) –избегание конфликта интересов

Нормативно-регуляторная функция не должна иметь никаких возможных конфликтов интересов. Даже всякое появление конфликта интересов может подорвать уверенность в системе и должно быть разрешено. Соответственно обязанности функции обязательно должны предусматривать разделение и чёткость служебных обязанностей, т.е. они должны быть структурированы таким образом, чтобы избегать конфликта интересов. Некоторые функции просто несовместимы. В особенности, речь идёт о лицах или группах лиц, которые не могут занимать должности, позволяющие совершать и прикрывать ошибки или мошенничество при обычном выполнении своих должностных обязанностей. Например, физические лица не должны быть напрямую вовлечены в закупочную деятельность (к примеру, как члены экспертной комиссии) и одновременно осуществлять мониторинг/проверку закупочных мероприятий или представлять апелляционный орган (см. показатель 12(b)).

Подпоказатель 5(d): критерии оценки	
(a)	Нормативно-регуляторный институт не имеет конфликтов интересов.*
* Рекомендуемый количественный показатель для обоснования оценки подпоказателя 5(d) критерий оценки (a): - Восприятие нормативно-регуляторного института как свободного от конфликтов интересов (в % ответов). Источник: опрос.	

Показатель 6. Закупочные организации и их полномочия чётко установлены.

Этот показатель оценивает: 1) чётко ли правовая и регуляторная база определяют институты, имеющие обязанности и полномочия относительно закупок; 2) имеют ли место положения, предоставляющие полномочия ответственным за закупки и другим правительственным чиновникам с целью выполнения их обязанностей в ходе закупочного процесса; и 3) существует ли централизованная закупочная организация. Оцениваются два подпоказателя (a-b).

Подпоказатель 6 (a) – определение, обязанности и официальные полномочия закупочных организаций

Нормативно-правовая база должна разъяснять, какие институты (или ряд институтов) установлены законом в качестве закупочных организаций. В централизованной системе это может быть централизованный закупочный орган и/или министерства страны, государственные структуры и предприятия или коммунальные организации с особыми или эксклюзивными правами, данными им державой. В нецентрализованной системе закупочные организации могут быть на всех уровнях правительства (например, региональные управления при министерствах, местные государственные власти,

местные сообщества и т.д.). Некоторые страны работаю по гибридной системе.

Нормативно-правовая база должна чётко устанавливать обязанности закупочных организаций. Как правило, эти обязанности охватывают широкий спектр от планирования закупок до управления всеми стадиями закупочного процесса согласно закону. Обязанности также должны включать требование установить отдельную, специализированную закупочную функцию с необходимой управленческой структурой, мощностью и возможностями для эффективного и действенного осуществления служебных обязанностей и обязательств и для оценки результатов закупочных процессов.

В правовой и регуляторной основе должна быть предусмотрена передача полномочий относительно принятий решений (например, присуждение и выполнение контрактов; принятие договорных обязательств и проведение оплат). Передача полномочий закупочным организациям и соответственно сотрудникам ответственным за закупки и другим правительственным чиновникам является залогом хорошо функционирующей системы, особенно в случае децентрализованных закупок. Если такая передача не предусмотрена, система, как правило, действует неэффективно и может привести к ситуациям, когда большинство решений принимают несколько лиц, у которых нет ни подготовки, ни знаний для принятия решений о закупках. Полномочия относительно принятия решений должны передаваться низшим полномочным уровням в соответствии с возможными рисками и вовлечёнными суммами. Ответственные за закупки должны иметь иммунитет от политического влияния и осуществлять ведущую роль в вопросах закупок.

Подпоказатель 6(a): критерии оценки
Правовая база предусматривает следующее: (a) чётко установлены закупочные организации; (b) чётко установлены обязанности и очерчен круг компетенции закупочных организаций; (c) закупочные организации обязаны создать отдельную, специализированную закупочную функцию с соответствующей управленческой структурой, мощностью и возможностями;* (d) полномочия относительно принятия решений передаются низшим полномочным уровням в соответствии с возможными рисками и вовлечёнными суммами; (e) чётко установлена подотчётность за принятые решения.
*** Количественный показатель для обоснования оценки подпоказателя 6 (a) критерий оценки (c):** **- закупочные организации с отдельной, специализированной закупочной функцией (в % от общего количества закупочных организаций). Источник: нормативно-регуляторная функция.**

Подпоказатель 6 (b) – централизованный закупочный орган

Учреждение централизованного закупочного органа (центральной закупочной организации) может улучшить действенность и эффективность децентрализованной закупочной системы. Централизованный закупочный орган может отвечать за консолидацию закупочных нужд нескольких правительственных учреждений; публикацию приглашений к закупкам и заключением рамочных договоров, на основе которых все правительственные учреждения могут ставить конкретные задачи, исходя из своих нужд (например, на основе электронных каталогов); за управление очень сложными закупками или закупками, требующими специальные правовые или технические знания и т.д.

В случае если стране учрежден централизованный закупочный орган, правовая и

регуляторная база должны чётко определить его обязанности, формальные полномочия и подотчётность. Процессы должны быть ясно расписаны, чтобы обеспечить эффективные рабочие потоки и соответствующую связь с «клиентским» институтом (организацией), ответственным за доставку услуг.

В небольших странах или в странах, преодолевающих последствия конфликта, закупочные возможности напряжённые. В таком случае, возможно, лучше создать централизованный закупочный орган, который отвечал за все государственные закупки и мог обеспечивать постоянство, стандартизацию и профессионализм закупочной функции.

Подпоказатель 6(b): критерии оценки	
(a)	Страна рассмотрела преимущества создания централизованного закупочного органа, ответственного за консолидированные закупки, рамочные договора или специализированные закупки.
(b)	В случае существования централизованного закупочного органа правовая и регуляторная база предусматривает следующее: • чёткое определение правового статуса, финансирования, обязанностей и полномочий относительно принятия решений; • чётко обозначена ответственность за принятие решений; • орган и руководитель органа имеют уровень и авторитетный статус в правительстве.
(c)	Внутренняя организация и кадровое обеспечение централизованного закупочного органа достаточны и соответствуют порученным обязанностям.

Показатель 7 – государственные закупки встроены в эффективную информационную систему

Цель данного показателя заключается в том, чтобы оценить уровень существующих в стране или в органе систем для публикации закупочной информации, для эффективной поддержки разных стадий государственного закупочного процесса посредством применения цифровых технологий и для управления данными, что, в свою очередь, позволяет обеспечивать анализ данных тенденций и функциональности всей государственной закупочной системы.

Показатель охватывает такие аспекты, как наличие, доступность, интеграция и надёжность государственной системы о закупочной информации. Цифровые технологии, например, веб-портал и более комплексные системы э-закупок, имеют потенциал существенно увеличить действенность, эффективность и прозрачность госзакупок. Они содействуют созданию государственной закупочной системы с современными техническими возможностями, усиливают подотчётность и устанавливают техническую основу для измерения функциональности системы. Этот показатель также оценивает, насколько системы работает на практике путём определения доли публикуемой информации о госзакупках и измерения использования э-закупок и наличия статистической информации.

Оценке подлежат три подпоказателя (a-c).

Подпоказатель 7(a) – размещение информации о госзакупках посредством информационных технологий

Цель данного подпоказателя заключается в том, чтобы определить следующее:

1) существование и возможности системы закупочной информации в стране;
2) доступность информационной системы;
3) охват информационной системы; и
4) обеспечивает ли система комплексное обслуживание (насколько это возможно) – служба одного окна, где заинтересованные стороны могут найти информацию о возможностях закупок и о результатах закупок.

Общественный доступ к закупочной информации чрезвычайно важен для обеспечения прозрачности и для создания основы для социальной проверки, осуществляемой заинтересованными сторонами. Такую информацию должно быть легко найти, она должна быть полной и лёгкой в пользовании, а также соответствующей. Важно, чтобы оценщик мог проверить легкодоступность таких сведений, а также доступность содержания информации общественности.

В особенности важно, чтобы системы предусматривала размещение годовых или многолетних закупочных планов, конкретной рекламы или уведомлений о возможностях закупки, информацию о присуждении контрактов, привязку к правилам и положениям, а также иные сведения, необходимые для содействия конкуренции и прозрачности (например, закон о доступе к информации). В практичных целях сбор и распространении информации должны быть нацелены на закупках выше указанной стоимости, что отображает установленные пороги для конкурсных процедур.

Понятие открытых торгов требует, чтобы правительство обеспечивало заинтересованным сторонам адекватную и своевременную степень прозрачности на каждой фазе закупочного процесса. Здесь предусматриваются отдельные закупки и функциональность всей государственной закупочной системы, включая видимость потока госсредств. Для обеспечения такого видения открытых торгов с закупочной системы, необходимо чтобы информационная система охватывала полный комплект тендерной документации, доклады об оценке (или же их итоги), все договорные документы, в частности технические спецификации, а также детали внедрения, согласно правовой и регуляторной основам, включая законы о защите отдельной чувствительной информации (см. подпоказатель 1(g)).

Информация должны быть собрана в едином месте. С этой целью необходимо создать централизованный веб-портал, если это технически возможно в стране. Ответственное отношение вместе с требованиями правовой и регуляторной структуры могут быть залогом того, что закупочные организации будут надлежащим и своевременным образом размещать требуемую информацию. Для простоты поиска информации, следует размещать её в открытом и машиночитабельном формате с использованием идентификаторов и классификации (формат открытых данных).

Подпоказатель 7(a): критерии оценки
В стране существует система, удовлетворяющая следующие требования: (a) Информация о закупках легкодоступна в широко распространяемых в стране СМИ. Эта информация по существу, своевременная, полная и полезная для сторон, заинтересованных в том, чтобы понять закупочные процесса и требования, а также чтобы отслеживать итоги, результаты и функциональность. (b) Имеется интегрированная информационная система (централизованный веб-портал), которая предоставляет своевременную информацию. Доступ к такой системе лёгкий и бесплатный. (c) Информационная система предусматривает размещение: * • планов закупок; • сведения о конкретных закупках в объеме не меньшем, чем следующее: реклама, уведомления о

возможностях закупки, присуждение контрактов и поправки к ним, информация о выполнении договоров, в частности оплата, решения по апелляциям. • привязки к правилам и положениям, а также иные сведения, необходимые для содействия конкуренции и прозрачности. (d) В поддержку понятия открытых торгов необходимо обеспечить размещение комплексной информации на веб-портале на каждой фазе закупочного процесса, включая полный комплект тендерной документации, доклады об оценке, все договорные документы, в частности технические спецификации, а также детали внедрения (согласно правовой и регуляторной основам). (e) Такая информация размещается в открытом и машиночитабельном формате с использованием идентификаторов и классификации (формат открытых данных).* (f) Чётко установлена ответственность за управление и действенность системы.
*** Количественные показатели для обоснования оценки подпоказателя 7(a) критерий оценки (c):** - **Публикуемые закупочные планы (в % от всего количества требуемых закупочных планов)[18].** - **Ключевая закупочная информация, размещаемая в ходе осуществления закупочного цикла (в % от всего количества контрактов)[19]:** • **приглашение к торгам (в % от всего количества контрактов);** • **присуждение контрактов (цель, поставщик, стоимость, изменения/поправки);** • **детали выполнения контракта (основные этапы, завершение и оплата)** - **годовая закупочная статистика,** - **апелляционные решения, размещённые в сроках, предусмотренных законом (в %).** **Источник: централизованный веб-портал.** * Рекомендуемый количественный показатель для обоснования оценки подпоказателя 7(a) критерий оценки (e): - доля закупочной информации и данные, публикуемые в открытом формате данных (в %). Источник: централизованный веб-портал.

Подпоказатель 7(b) – использование э-закупок

Этот подпоказатель оценивает:

1) степень использования э-закупок в госсектора на данный момент;
2) степен возможности правительственных чиновников относительно управления и применения систем э-закупок; и/или
3) существование в стране стратегии по внедрению э-закупок.

В качестве исходной точки оценщик должен оценить, насколько и в каком виде обеспечено выполнение э-закупок в стране. Как правило, электронные закупки приводятся в исполнение постепенно и могут принимать различные формы. В основном, страны начинают с того, что, прежде всего, создают централизованные веб-порталы, которые используются для размещения общей информации, касающейся закупок (например, законы, положения, руководства, образцы и т.д.). Эти порталы часто со временем принимают форму усовершенствованных приложений, которые предусматривают размещение закупочных планов, тендерных возможностей, сведений о присуждении контрактов, решений по требованиям и апелляциям, касающимся закупок, тренингов и т.д., а также позволяют взаимному размещению открытых данных о госзакупках.

Усовершенствованные приложения содержат реестр поставщиков и системы электронных закупок, основанные на операциях, которые могут электронным образом поддерживать весь закупочный процесс и процесс выполнения контрактов (например,

[18] PEFA PI-24-3 (2)
[19] PEFA PI-24-3 (3, 4, 5, 6)

э-торги, э-каталоги, э-торги на понижение, управление э-контрактами). Эти системы предоставляют множество данных, необходимых для измерения функциональности и для получения статистики о закупках.

Кроме того, такие приложения могут поддерживать полный цикл «от закупки до платежа» (*англ. procure-to-pay*), тем самым содействуя интеграции системы э-закупок с финансовыми системами. Э-закупки также могут быть интегрированы с другими системами, например, налоговой, управлением информации или системой сбора, обработки и анализа деловой информации (*англ. business intelligence*).

Подпоказатель также оценивает, насколько правительственные чиновники имеют соответствующий профессиональный уровень и квалификацию, чтобы планировать, разрабатывать и управлять системами э-закупок, а также чтобы надёжно и эффективно применять их на практике. Поставщикам необходимо предоставить возможность и мотивацию к участию в э-закупках. В случае низко технологической среды правительству может потребоваться приложить дополнительные усилия, чтобы у всех предприятий (включая микро, малые и средние предприятия) был равный доступ к рынку госзакупок, на котором всё больше преобладают электронные средства. К примеру, следует рассмотреть возможность создания децентрализованных предпринимательских центров. Эти центры могут предоставлять компаниям бесплатный доступ к Интернету, обучение и помощь в пользовании системой э-закупок, тем самым существенно повысив их шансы осуществлять бизнес с госорганизациями.

Если э-закупки ещё не внедрены, следует оценить, или правительство уже приняло дорожную карту э-закупок, исходя их оценки готовности к э-закупкам.

Подпоказатель 7(b): критерии оценки[20]	
(a)	Э-закупки широко используются или успешно внедряются на всех уровнях правительства.*
(b)	Правительственные чиновники имеют необходимые способности, чтобы планировать, разрабатывать и управлять системами э-закупок.
(c)	Ответственные по закупкам имеют соответствующий профессиональный уровень, чтобы надёжно и эффективно работать с системами электронных закупок.
(d)	Поставщики (включая микро, малые и средние предприятия) принимают участие на рынке госзакупок, на котором всё больше преобладают электронные средства.*
(e)	Если э-закупки ещё не внедрены, следует оценить, правительство уже приняло дорожную карту э-закупок, исходя их оценки готовности к э-закупкам.
*** Количественные показатели для обоснования оценки подпоказателя 7(b) критерий оценки (a):** **Охват э-закупок:** **- количество процедур посредством э-закупок в % от всего количества процедур;** **- стоимость процедур посредством э-закупок в % от всей стоимости процедур.** **Источник: система э-закупок.** * Рекомендуемый количественный показатель для обоснования оценки подпоказателя 7(b) критерий оценки (d): - заявки, поданные онлайн (в %), - заявки, поданные онлайн со стороны микро, малых и средних предприятий (в %). Источник: система э-закупок.	

Ссылка на модуль MAPS об э-закупках

[20] Применение централизованного веб-портала оценивается согласно показателям 1(a) и (b), 7(a), 12(a) и (c)).

Подпоказатель 7(c) – стратегии управления данными о закупках

Статистическая информация о закупках чрезвычайно важна для оценки политического курса и действенности системы. Статистика также служит средством мониторинга функциональности и определения, демонстрирует ли статистика соответствие другим аспектам системы, которые установлены в правовой и регуляторной основе. Статистическая информация также может быть инструментов планирования закупок и анализа рынка. Для гарантии целостности и результативности данных, важно чтобы система основывалась на данных, имеющихся в э-закупках или иных системах информационных технологий.

Подпоказатель 7(c): критерии оценки	
(a)	Существует система сбора данных о закупке товаров, работ и услуг, поддерживаемая системой э-закупок или другой информационной технологией.
(b)	Система управляет данными всего закупочного процесса и позволяет проводить анализ тенденций, уровней участия, результативности и экономичности закупок, а также соответствия требованиям.
(c)	Надёжность информации высокая (поддаётся проверке в ходе аудита).
(d)	Анализ информации осуществляется регулярно и публикуется; результаты предоставляются системе. *
*** Количественные показатели для обоснования оценки подпоказателя 7(c) критерий оценки (d):** - **общее количество и стоимость контрактов[21],** - **госзакупки в качестве доли госрасходов и ВВП,** - **общая стоимость контрактов, присуждённых на конкурсной основе в последний фискальный год[22]** **Источник: нормативно-регуляторная функция/система э-закупок.**	

Показатель 8. Государственная закупочная система имеет сильный потенциал развития и улучшения

Этот показатель нацелен на стратегии и способность государственной закупочной системы развиваться и усовершенствоваться. Необходимо рассмотреть следующие три аспекта:

1) имеют ли место стратегии и программы для развития профессионализма специалистов по закупкам и других ключевых фигур, вовлечённых в госзакупки;
2) признаны ли закупки отдельной профессией в госслужбе страны; и
3) установлены и используются ли соответствующие системы для оценки результатов закупочной деятельности и развития стратегических планов с целью непрерывного улучшения государственной закупочной системы.

Оценке подлежат три подпоказателя (a-c).

Подпоказатель 8(a) – обучение, консультация и помощь

Цель этого подпоказателя заключается в том, чтобы проверить существование

[21] PEFA PI-24-1
[22] PEFA I-24-2

постоянных и соответствующих учебных программ (тренингов) для новых и имеющихся сотрудников в сфере госзакупок. Эти программы важны для поддержания надлежащего уровня обеспечения квалифицированными специалистами по закупкам в государственных закупочных институтах. Кроме того, необходимо оценить существование и качество консалтинговых услуг в сфере закупок, предоставляемых правительственным организациям, потенциальным поставщикам и общественности в целом.

Оценщик должен ознакомиться с учебной программой тренинга и оценить её соответствие, характер, объём и устойчивость. Хорошо функционирующая система должна:

a) основываться на инвентаризации пробелов в навыках с целью удовлетворить потребности системы;
b) быть достаточной относительно содержания и частоты; и
c) предусматривать оценку тренинга и мониторинг успешного разрешения вопросов, связанных с кадровым обеспечением.

Оценка предусматривает проверку консалтинговых услуг или службы информационной поддержки сторонам государственного и частного секторов, где они могут получить совет, консультацию относительно применения и интерпретации политики и правил.

Учебная стратегия должна тесно привязываться к и интегрироваться с другими мерами, направленными на развитие потенциала других ключевых игроков госзакупок, в дополнение к профессионализму закупочной функции, описанной ниже (информационные семинары и учебные программы для частного сектора и общественности, включая тренинги по добросовестности (показатели 9(a), 10(c) и 13(d)).

Подпоказатель 8(a): критерии оценки
Имеются системы, которые предусматривают следующее: (a) надлежащие учебные программы соответствующего качества и с содержанием, удовлетворяющим потребности системы; (b) регулярную оценку и периодическая корректировка, исходя из итогов оценки и потребностей; (c) консалтинговую или информационную службу для ответов на вопросы закупочных организаций, поставщиков и населения; (d) стратегию, которая хорошо интегрирована с другими мерами, направленными на развитие потенциала ключевых игроков госзакупок.

Подпоказатель 8(b) – признание закупочной деятельности как профессии

Государственными закупками часто занимаются государственные служащие с разным образованием и разных профессий. В идеале, ответственные за закупки должны рассматриваться как специализированные профессионалы, а не просто исполняющие администраторы. Цель данного подпоказателя заключается в том, чтобы определить, рассматривается ли закупочная деятельность как профессия в госслужбе страны, включая приписывание отдельных функций должностям, отвечающим за закупки и установленным на разных профессиональных и управленческих уровнях. Для таких должностей должна быть разработана должностная инструкция с указанием квалификации и компетенции. Оплата и продвижение по службе должны отражать

конкретный профессиональный статус, а назначения и продвижения должны иметь конкурсную основу, исходя из квалификации и профессиональной аттестации. Также должны иметь место политика и программы профессионального развития и подготовки сотрудников. На регулярной и последовательной основе необходимо оценивать работу сотрудников.

Подпоказатель 8(b): критерии оценки
Госслужба страны признаёт закупки как профессию: (a) Закупочная деятельность рассматривается как отдельная функция с установленными ответственными за закупки должностями на разных профессиональных уровнях с должностными инструкциями и указанием требуемых квалификаций и компетенции. (b) Назначения и продвижения осуществляются конкурсной основе, исходя из квалификации и профессиональной аттестации. (c) Работа сотрудников оценивается регулярно и последовательно; существуют программы профессионального развития и подготовки сотрудников.

Ссылка: модуль MAPS о профессионализме

Подпоказатель 8(c) – мониторинг функционирования с целью усовершенствования системы

Оценка эффективности государственной закупочной системы – от отдельных закупок до системы в целом – может служить мощным двигателем улучшения функциональности системы. Результаты закупочных процессов должны периодически и последовательно оцениваться для измерения функциональности, эффективности и экономичности закупочной системы. И хотя на передовой измерения функциональности и программ постоянного усовершенствования на ведомственном уровне должны находиться собственно закупочные организации, эти усилия также должен поддерживать нормативно-регуляторный институт. Этот институт может гармонизировать, осуществлять мониторинг и оценивать функциональности закупочной системы в целом.

Должны быть разработаны

Структуры измерения функциональности должны быть разработаны таким образом, чтобы a) измерять непосредственные результаты закупочных процессов в сравнении с установленными целями, и b) включать оценку результатов развития. Количественные показатели, содержащиеся в MAPS, предоставляют надлежащую исходную точку для системы измерения функциональности, которая бы охватывала оба уровня и со временем бы развивалась. В зависимости от целей развития страны может быть необходимо разработать дополнительные и более конкретные методы оценки влияния.

Анализ данных и планирование усовершенствования требуют специальной компетенции. Стратегический план (или план действий) должен быть разработан, чтобы можно было интегрировать инициативы реформ. Структура результатов, как правило, должны содержать цели, действия, показатели с исходными уровнями и целями, а также сроками для реформы. Цели функциональности или деятельности должны быть представлены в формате, в котором понятно, что именно и каким образом измеряется (метод расчёта и источники данных). Также должны быть определены обязанности и необходимые ресурсы.

Подпоказатель 8(c): критерии оценки	
(a)	В стране установлена и постоянно применяется система измерения функциональности, которая направлена на результаты закупочного процесса в сравнении с установленными целями.
(b)	Система включает оценку результатов развития.
(c)	Информация используется для поддержки стратегического принятия решений о закупках.
(d)	Имеются стратегические планы, в частности структуры результатов, которые применяются для усовершенствования системы.
(e)	Чётко определены обязанности.

Направление III. Государственные закупочные операции и коммерческая практика

Это направление рассматривает операционную действенность, прозрачность и эффективность закупочной системы на уровне организации, которая отвечает за управление отдельными закупками (закупочная организация). Кроме того, оно также изучает рынок как средство оценки качества и эффективности системы в разрезе практического применения закупочных процедур. Это направление нацелено на то, как закупочная система страны работает и функционирует на практике.

Показатель 9. Методы государственных закупок достигают поставленных целей

Цель данного показатель заключается в том, чтобы собрать эмпирические доказательства о том, как закупочные принципы, правила и процедуры, изложенные в правовой и политической базе, действуют на практике. Этот показатель нацелен на результат, касающиеся закупок, например, разумное использование средств, улучшение поставки услуг, доверие правительству и достижение вторичных целей политического курса.

Оценка, основанная на показателе 9, требует отбора и ознакомления с выборкой фактических закупочных операций (файлов). Методы определения выборки и её размера устанавливают репрезентативность результатов оценки (см. Раздел I «Руководство пользователя»). Если выборка небольшая, но стратегически нацеленная, оценка всё равно способна представить полезную краткую характеристику или иллюстративное понимание, как на практике работает и осуществляется закупочный процесс. В любом случае результаты оценки должны быть проанализированы и интерпретированы с осмотрительностью, чтобы обеспечить надёжность и справедливость процесса и чтобы эффективно достичь лучшего понимания национальной закупочной системы в целом.

Для ознакомления с более комплексной оценкой закупочной практики непосредственно на уровне закупочной организации, см. модуль MAPS для оценок организацией. *(ссылка)*.

Подпоказатель 9(а) – планирование

На стадии планирования закупок определяют основные условия, управляющие всем закупочным процессом. Важно чтобы это было сделано именно в самом начале закупочного процесса, где уровень влияния на достижение определённых целей наивысший. Этот этап закупочного процесса, как правило, осуществляется в тесном сотрудничестве с внутренним заказчиком.

Этот подпоказатель оценивает, был ли проведен тщательный анализ потребностей и исследование рынка с целью определить оптимальные закупочные стратегии (в особенности для крупных закупок). Он оценивает, определено ли желаемое воздействие и содержит ли оно экономическое и/или экологическое или социальное влияние в соответствии с целями национальной политики. Также важно оценить, или

требования и/или желаемые результаты отдельных закупок чётко описаны как краткие спецификации продукта/услуги или как требования в виде итогов/результатов (функциональные спецификации).

Подпоказатель 9(a): критерии оценки	
(a)	Анализ потребностей и изучение рынка влияют на проактивное определение оптимальных закупочных стратегий.
(b)	Требования и желаемые результаты контрактов чётко определены.
(c)	Критерии устойчивости, если такие есть, используются сбалансировано и в соответствии с национальными приоритетами.

Подпоказатель 9(b) – отбор и заключение договоров с подрядчиками

Этот подпоказатель определяет возможность достижения цель разумного использования средств посредством установления методов и подходов к закупкам, конкуренции, прозрачности и справедливости при отборе поставщиков, включая качество закупочной документации и эффективность процесса.

Этот подпоказатель оценивает, насколько закупочный процесс придерживается (или нет) конкурсной процедуры. Он предоставляет конкретную информацию об использовании установленных законом методов закупки. Этот подпоказатель также оценивает, насколько процедуры подачи, приёма и открытия заявок обеспечивают соответствующий уровень конкуренции.

Более того, в рамках этого подпоказателя оценивается, были ли применены соответствующие и справедливые методы при оценивании заявок и на стадии присуждения контракта, чтобы определить наиболее разумное соотношение цены и качества. Также он оценивает, или весь процесс отбора поставщиков был осуществлён действенным, эффективным и прозрачным образом.

Подпоказатель 9(b): критерии оценки	
(a)	В сложных закупках используются процедуры предквалификации с целью включения в конкурсный процесс только квалифицированных и пригодных участников.
(b)	Чёткая и интегрированная закупочная документация (если возможно, стандартизированная и соразмерна потребностям) используется для того, чтобы пригласить к участию как можно больше потенциальных подрядчиков.
(c)	Закупочные методы отобраны, документально оформлены и обоснованы в согласии с целью и в соответствии с правовой базой.
(d)	Процедуры подачи, приёма и открытия заявок чётко описаны в закупочной документации и выполняются с тем, чтобы позволить участникам торгов или их представителям присутствовать при открытии заявок, а также предусматривают мониторинг со стороны общественности в установленном порядке.
(e)	На протяжении всего процесса оценивания заявок и присуждения контракта обеспечивается конфиденциальность, и применяются соответствующие методы для определения наиболее разумного соотношения цены и качества на основании критериев, изложенных в закупочной документации.
(f)	Присуждение контрактов оглашается в установленном порядке.
(g)	Пункты о выполнения договора содержат аспекты устойчивости, если необходимо, и предусматривают поощрение за превышение установленных уровней выполнения контракта и антистимула за неудовлетворительное выполнение контракта.
(h)	Процесс отбора и присуждения контрактов осуществляется действенным, эффективным и прозрачным образом. *
* Рекомендуемые количественные показатели для обоснования оценки подпоказателя 9(b) критерий оценки (h): - среднее время выполнения закупок товаров, работ и услуг: количество дней между публикацией	

рекламы/приглашения и подписанием договора (для каждого используемого метода закупок); - среднее количество (и %) заявок, на которые можно ответить (для каждого используемого метода закупок); - доля процессов, осуществлённых в полном соответствии с опубликованными требованиям (в %); - количество (и %) успешных процессов (успешное присуждение контракта; неуспешное; отмена; контракт присужден в рамках установленного времени). Источник для всех: выборка случаев закупок.

Подпоказатель 9(c) – управление контрактом

Этот подпоказатель оценивает, насколько закупаемые товары, услуги или работы поставляются согласно договору в отношении времени, качества, стоимости и других условий, указанных в договоре с целью обеспечения действенной и эффективной поставки общественных услуг. Этот подпоказатель оценивает превышение расчётной стоимости и времени, в частности оплаты поставщикам. Также данный подпоказатель изучает, или возможности улучшения закупочных методов анализируются как на основании количественных показателей, так и отзывов заинтересованных сторон.

Подпоказатель 9(c): критерии оценки	
(a)	Контракты выполняются своевременно. *
(b)	Проводится проверка, контроль качества, контроль ведения работ и окончательная приёмка продуктов. *
(c)	Счета проверяются и оплаты осуществляются согласно условиям контракта.
(d)	Поправки к договору пересматриваются, вносятся и публикуются своевременно. *
(e)	Имеется закупочная статистика, а также система измерения и усовершенствования методов закупок.
(f)	Используются возможности прямого привлечения соответствующих внешних заинтересованных сторон в государственные закупки. *
(g)	Записи легкодоступны и хранятся в едином файле в полном и точном виде. *
*** Количественные показатели для обоснования оценки подпоказателя 9(c) критерий оценки (g):** **- доля контрактов с полными и точными записями и базой данных (в %)[23]** **Источник: выборка случаев закупок** * Рекомендуемые количественные показатели для обоснования оценки подпоказателя 9(c), привязанного к критериям оценки выше: - (a): превышение времени (в %; средняя задержка в днях); - (b): меры контроля качества и окончательная приёмка осуществляются в соответствии с условиями контракта (в %); - (d): поправки к контракту (в % от всего количества контрактов; среднее превышение стоимости контракта в %); - (f): процент договоров с прямым вовлечением общественности: на стадии планирования, во время открытия заявок/тендеров, на этапе оценки и присуждения контрактов, если допускается, в ходе выполнения контракта)[24]. Источник для всех: выборка случаев закупок.	

Ссылка к модулю MAPS об оценке организаций

Показатель 10. Рынок государственных закупок полнофункциональный

Цель данного показателя в основном заключается в том, чтобы оценить реакцию рынка

[23] PEFA Показатель PI-24.1

[24] Желательно, чтобы было такое разделение на разные стадии процесса, таким образом более конкретно охватывая понятие открытых торгов.

на приглашение к участию в госзакупках. На эту реакцию могут влиять различные факторы, такие как общий экономический климат, политические решения относительно частного сектора, надлежащая коммерческая среда, существования крепких финансовых институтов, привлекательность государственной системы в качестве надёжного заказчика, тип требуемых товаров или услуг и т.д. в рамках данного показателя рассматриваются три подпоказателя (a-c).

Подпоказатель 10(a) – диалог и партнёрство между государственным и частным сектором

Госзакупки зависят от партнёрства, которое должно существовать между правительством и частным сектором. Это партнёрство создаёт рынок госзакупок, на котором правительство выступает в качестве покупателя, а частный сектор – поставщика необходимых товаров, работ или услуг. Соответственно необходимо, чтобы между правительством и частным сектором имел место диалог, чтобы был слышен голос частного сектора относительно целей национальных закупок, изменений в правовой и институционной базе и методах правительства, которые могут подорвать конкурентоспособность частного сектора. Этот подпоказатель обязательно должен проверить существование форумов для диалога между правительством и частным сектором.

Важно, чтобы непосредственно правительство или посредством частных институтов регулярно предлагало частному сектору информацию и учебные программы. Эти программы должны включать подходы, разработанные именно под нужды малого бизнеса, чтобы обеспечивать разнообразие поставщиков.

Подпоказатель 10(a) тесно привязан к показателю 11 (Раскрытие информации и привлечение общественности).

Подпоказатель 10(a): критерии оценки	
(a)	Правительство поощряет открытый диалог между частным сектором и имеет несколько установленных и формальных механизмов для осуществления открытого диалога через ассоциации или другие средства, включая прозрачный и консультационный процесс в ходе разработки изменений в государственной закупочной системе. *
(b)	Правительство имеет программы содействия в создании потенциала среди частных предприятий, включая малый бизнес, и тренинги, помогающие новым организациям выйти на рынок госзакупок.
* Рекомендуемый количественный показатель для обоснования оценки подпоказателя 10(a) критерий оценки (a): - восприятие открытости и эффективности во взаимодействии с частным сектором (в % ответов). Источник: опрос.	

Подпоказатель 10(b) – структура частного сектора и доступ к рынку госзакупок

Этот подпоказатель рассматривает возможности частного сектора реагировать на госзакупки в стране. Здесь важно оценить организационный потенциал и ресурсы малых и средних предприятий (МСП) и их доступ к информации и другим услугам (включая информационные технологии) для содействия их участия в закупках.
Хорошо организованный и конкурентоспособный частный сектор позволяет обеспечить здоровую конкуренцию, лучшие цены и равноправное распределение бизнеса. Конкуренция за крупные контракты не должны сосредотачиваться в относительно малом количестве фирм.

Не должно существовать существенных системных сдерживающих факторов (например, неадекватный доступ к кредитам, практика заключения контрактов и т.д.), которые бы мешали частному сектору выходить на рынок закупок.

Участие в конкурсных торгах за государственные контракты зависит от многих условий, в частности таких, которые контролируются или в рамках контроля правительства. Примеры мер, которые могут улучшить доступ частного сектора к государственному рынку:

a) доступ к кредитам;
b) закупочные методы и процедуры соразмерные с риском и рассматриваемой стоимостью;
c) условия заключения контрактов, которые достаточно разумно распределяют риски, связанные с выполнением контрактов;
d) справедливые условия оплаты, способствующие возмещать расходы от ведения бизнеса с государством; и
e) эффективные механизмы апелляции и урегулирования споров.

С другой стороны, когда условия участия частного сектора неблагоприятные, страдает уровень конкуренции. Чтобы оценить этот момент, необходимо провести опрос участников частного сектора. Описательная часть оценки должны предоставлять сведения об основных сдерживающих факторах и препятствиях.

Подпоказатель 10(b): критерии оценки
(a) Частный сектор конкурентоспособный, хорошо организованный, готовый и способный принимать участие в конкурсных торгах за договора госзакупки. * (b) Отсутствуют существенные системные препятствия, сдерживающие частный сектор от доступа на рынок госзакупок.
* Рекомендуемый количественный показатель для обоснования оценки подпоказателя 10(b) критерий оценки (a): - количество зарегистрированных поставщиков как доля общего количества поставщиков в стране (в %); - доля зарегистрированных поставщиков, действующих как участники и получивших контракты (в % от общего количества зарегистрированных поставщиков); - общее количество и стоимость контрактов, присуждённых отечественным/иностранным предприятиям (и в % от общего). Источник: система э-закупок / база данных поставщиков. * Рекомендуемый количественный показатель для обоснования оценки подпоказателя 10(b) критерий оценки (b): - восприятие компаний относительно уместности условий на рынке госзакупок (в % ответов). [25] Источник: опрос.

Подпоказатель 10(c) – ключевые сектора и их стратегии

Рынок госзакупок, как правило, очень широкий и охватывает множество секторов с разными нуждами и интересами. Анализ рынка сектора позволяет определить риски, касающиеся отдельного рынка (исходя из расходов, конкуренции, экологического воздействия, социо-экономических рисков и т.д.), и диапазон влияния правительства на конкретные сегменты рынка.

[25] Survey on appropriateness of conditions should cover: access to credit, procurement methods and procedures, contracting provisions fair payment provisions, and effective appeals mechanisms and dispute resolution as described above.

Основываясь на приоритетах правительства относительно расходов, следует определить ключевые сектора для закупки товаров, работ и услуг. Эта информация может использоваться для целевой оценки соответствующих рынков секторов и для обеспечения конкретного и значимого сотрудничества с участниками секторного рынка, например, с целью содействия добросовестности, устойчивости и/или инновации в госзакупках.

Подпоказатель 10(c): критерии оценки	
(a)	Определены ключевые сектора, связанные с рынком госзакупок.
(b)	Оцениваются риски, связанные с определёнными секторами и возможностями влияния на рынок секторов, а участники секторных рынков вовлечены в процесс достижения целей госзакупки.

Ссылка: модуль MAPS об анализе рынка секторов

Направление IV. Подотчётность, добросовестность и прозрачность государственной закупочной системы

Направление IV содержит четыре показателя, которые рассматриваются как необходимые для того, чтобы система функционировала добросовестно, имела соответствующие механизмы контроля, поддерживающие её внедрение в соответствии с нормативно-регуляторной базой, а также имеет соответствующие меры для разрешения рисков, связанных с коррупцией в системе. Это направление также охватывает важные аспекты закупочной системы, включающие заинтересованные стороны, в частности общественность, как часть системы контроля. Кроме того, здесь принимаются во внимание аспекты закупочной системы и управленческой среды, а также методы их организации и определения для содействия добросовестности и прозрачности.

Показатель 11. Прозрачность и привлечение общественности способствуют добросовестному осуществлению госзакупок

Общественность, играя роль гаранта против нерезультативного и неэффективного использования госсредств, может внести посильный вклад в создание конкурентных и справедливых госзакупок с улучшенным уровнем выполнения контрактов и обеспечения результатов. Всё больше правительства предоставляют общественности возможность понять и вести мониторинг госзакупки. Этот показатель оценивает два механизма, посредством которых общественность может принимать участие в государственном закупочном процессе: a) раскрытие информации и b) непосредственное привлечение общественности путём участия, наблюдения и контроля. Оценке подлежат три подпоказателя.

Подпоказатель 11(a) – создание среды для общественного обсуждения и мониторинга

Этот показатель оценивает следующее: 1) происходит ли прозрачный и консультативный процесс в ходе разработки изменений в государственной закупочной системе, 2) имеются ли программы для создания потенциала общественных организаций с целью поддержки госзакупок с их участием, и 3) установлены ли эффективные механизмы отзыва и возмещения в связи с вопросами в рамках госзакупок.

Подпоказатель 11(a): критерии оценки	
(a)	Обеспечен прозрачный и консультативный процесс в ходе разработки изменений в государственной закупочной системе.
(b)	Имеются программы для создания потенциала соответствующих заинтересованных сторон, чтобы они могли понимать, мониторировать и улучшать госзакупки.
(c)	Имеется достаточно доказательств того, что правительство принимает во внимание вклад, комментарии и отзывы общественности.

Подпоказатель 11(b) – адекватный и своевременный доступ общественности к информации

Право общественности на доступ к информации полностью интегрирован в систему показателей MAPS. В частности, нижеуказанные подпоказатели подчёркивают следующие аспекты:

- законы, положения и политические решения, определяющие госзакупки, публикуются и легкодоступны общественности бесплатно (подпоказатели 1(a));

- все заинтересованные стороны имеют доступ к адекватной и своевременной степени прозрачности на каждой фазе процесса госзакупок, касающихся конкретных закупок (в соответствии с правовыми нормами, защищающими чувствительную информацию), и доступ к другой информации, необходимой для содействия конкурентоспособности и прозрачности (подпоказатель 7(a));

- желательно, чтобы свободный доступ к такой информации предоставлялся через централизованный веб-портал и стандарты открытых данных (подпоказатель 7(a)).

Оценщик должен пересмотреть упомянутые выше показатели, чтобы сделать вывод относительно того, или отдельно оцениваемые, многосторонние требования в соединении с определёнными фактическими методами закупок в стране позволяют создать убедительную и разборчивую картину об адекватности раскрытия информации. Раскрываемая информация должна помогать получить значительное понимание предмета, что, в свою очередь, служит предпосылкой к эффективному участию. Этот подпоказатель оценивает, или, в общем, объём и характер прозрачности и доступной информации поддерживают добросовестность государственных закупок, в частности доступность ознакомления с потоками госсредств.

Подпоказатель 11(b): критерии оценки	
(a)	Требования к информации вместе с действующими методами приводят к тому, что все заинтересованные лица имеют адекватную и своевременную степень информации и прозрачности в качестве к эффективному участию.

Подпоказатель 11(c) – непосредственное вовлечение общественности

Этот подпоказатель оценивает, насколько a) законы, положения и политические решения способствуют участию граждан в процессе обсуждения, в наблюдении и мониторинге, и b) правительство способствует и создает возможности для общественного обсуждения и мониторинга госзакупок.

Нормативно-правовая база может устанавливать обязательство или возможность для правительства проводить общественное обсуждение во время процесса планирования, например, перед крупномасштабными закупками или закупками, влияющими на окружающую среду или общественность. В некоторых странах, в рамках чётко установленных условий и при условии подписания заявления о конфиденциальности, гражданам разрешается или же их поощряют выступать в роли наблюдателей в закупочном процессе. Также может быть разрешено их официальное вовлечение в мониторинг выполнения и завершения контракта, например, посредством применения инновационных технологий, таких как геопозиционирование, или же в контексте социальных аудитов. Оценщик должен детально описать предусматриваемые законом права и условия.

В ходе оценивания нижеуказанных критериев (b) оценщик должен принимать во внимание доказательства, полученные при ознакомлении с практикой проведения закупок (показатель 9).

Подпоказатель 11(c): критерии оценки	
(a)	Нормативно-правовая база и политические решения позволяют гражданам, при необходимости, принимать участие в следующих этапах закупочного процесса: • этап планирования (обсуждение/консультация); • открытие заявок (наблюдение); • оценка и присуждение контракта (наблюдение), если уместно и в соответствии с местным законодательством; • управление контрактом и его завершение (мониторинг).
(b)	Существует достаточно доказательств непосредственного участия граждан в закупочных процессах путём обсуждения, наблюдения и мониторинга.

Показатель 12. В стране имеются эффективные системы контроля и аудита

Цель данного показателя заключается в том, чтобы определить качество, надёжность и своевременность внутреннего и внешнего контроля. Также необходимо изучить эффективность методов контроля. В контексте данного показателя «эффективность» означает целесообразность и тщательность внедрения рекомендаций аудитора. В дополнение к их собственным выводам, оценщики должны полагаться на самое недавнее оценивание государственных расходов и финансовой отчётности (*англ. public expenditure and financial accountability assessments – PEFA*) и на другие доступные анализы. Этот показатель оценивается за четырьмя подпоказателями (a-d).

Подпоказатель 12(a) – правовая база, организация и процедуры системы контроля

Этот подпоказатель оценивает, или 1) национальные законы и положения предусматривают комплексную структуру контроля, 2) установленные в законе институты, политические решения и процедуры существуют и работают, и 3) существующая структура контроля адекватно охватывает операции государственных закупок.

Национальное законодательство устанавливает, какие организации несут ответственность за надзор за закупочной функцией. И хотя не существует универсальной модели, важно чтобы в нормативно-регуляторной базе страны имели место основные принципы надзора и контроля, а также чтобы они были глобально применимы. Этот подпоказатель рассматривает институционную структуру контроля, чтобы оценить существование базы функционального контроля для госзакупок. Установлены следующие ключевые элементы базы функционального контроля:

1) Наличие положений для создания процедур внутреннего контроля и управления, которые бы сосредотачивались на системе сдержек и противовесов для обработки закупочных операций, на контроле оплаты, на контроле расходных обязательств, обеспечивающем, что платёжные обязательства закупочной

организации, исходящие из договорных условий, не превышают бюджетные ассигнования. [26]

2) Регулярная и адекватная информация об адекватности и эффективности систем внутреннего контроля предоставляется управлению посредством внутренней функции аудита (или внутреннего аудиторского института). Среди всего другого, данная функция рассматривает надёжность и целостность финансовой и операционной информации, эффективность и результативность операций и программ, а также соблюдение законов, положений и контрактов.[27]

3) Для обеспечения подотчётности и прозрачности использования госсредств обязательно должен иметь место высококачественный внешний аудит. Высший орган аудита должен быть независимым от исполнительной ветви и уполномоченный осуществлять широкий спектр аудиторской деятельности, в особенности финансовой, а также включая проверку на соответствие предписаниям закона и аудит функционирования. Соблюдение международных аудиторских стандартов способствует сосредотачиваться на указанных в отчётах значимых и системных проблемах управления госфинансами (*англ. public financial management – PFM*), а также, среди другого, предоставлять экспертную оценку функционированию внутреннего контроля и закупочных систем[28].

4) Системы внутреннего аудита и внутреннего контроля помогают независимым аудиторам, а также способствуют применению методов проверки функционирования для того, чтобы ознакомиться с эффективностью и применением процедур внутреннего контроля без необходимости рассматривать отдельные закупочные действия.

5) Правовые органы обязательно должны изучать и реагировать на выводы высшего аудиторского института.

Оценщик должен проверить, что имеют место и действуют согласно предусмотренному законом институты, политические решения и процедуры. Такая оценка должна также определить, или существующая база контроля уделяет достаточно внимания госзакупкам, например, путём специализированных аудиторских проверок закупок.

Подпоказатель 12(a): критерии оценки	
Национальная система предусматривает следующее:	
(a)	Наличие законов и положений, устанавливающих комплексную базу контроля, включая внутренний контроль, внутренний аудит, внешний аудит и надзор со стороны правовых органов.
(b)	Механизмы и функции внутреннего контроля/аудита обеспечивают соответствующий надзор закупок, включая предоставление управлению отчётов о выполнении законов/правил, об эффективности и результативности закупочных операций.
(c)	Механизмы внутреннего контроля обеспечивают надлежащий баланс между своевременным и результативным принятием решений и адекватным разрешением рисков.
(d)	Независимые внешние аудиты обеспечивают соответствующий надзор закупочной функции, основываясь на периодической оценке рисков и осуществлении контроля с целью управления рисками.

[26] PEFA охватывает внутренний контроль над расходами, не связанными с оплатой зарплат в PI-24.
[27] См. PEFA PI-25.
[28] См. PEFA PI-8 и PI-24.

Подпоказатель 12(b) – координация контроля и аудита государственных закупок

Этот подпоказатель оценивает, насколько хорошо определены, функционируют, достаточно снабжены, интегрированы и достаточно часто проводятся процедуры внутреннего контроля, аудиторской проверки и внешней аудиторской проверки с целью согласованного применения законов, положений и политики о закупках, а также для мониторинга функционирования государственной закупочной системы.

Рутинная деятельность, процедуры и стандарты внутреннего контроля должны быть чётко определены (в идеале, они должны быть изложены в руководстве внутреннего контроля) и соблюдаться. Также должны иметь месть письменные стандарты внутреннего аудиторского подразделения (или функции) для осуществления как проверку на соответствие предписаниям закона, так и проверку функционирования относительно закупок. С помощью таких стандартов также обеспечивает уведомление управления о любых вопросах, проблемах в зависимости от их срочности. В течение года необходимо осуществлять регулярный периодический отчёт управлению, который бы предоставлял своевременную информацию и способствовал инициации действий со стороны управления.

Чтобы аудиторы могли проверить соблюдение писаных процедур внутреннего контроля, важно сохранять достаточные сведения. Планы внутреннего и внешнего аудита должны быть согласованы не менее одного раза в год, тем самым способствуя проведения адекватного надзора и уменьшению дублирования. Письменные процедуры и стандарты (например, руководство) содействуют осуществлению аудитов закупок (как на предмет соответствия предписаниям закона, так и на предмет функционирования) и обеспечивают гармонизацию и взаимодополняемость внутренних и внешних проверок. Аудит должен проводиться не менее одного раза в год.

Этот подпоказатель также оценивает существование чётких и надёжных потоков уведомления соответствующих органов надзора. Здесь должно быть предусмотрено сообщение компетентным органам достоверных подозрений относительно нарушений законов и положений без страха ответных мер. Неточный или расслабленный контроль, а также неадекватное уведомление влияют на выполнение законов и положений и создают достаточный риск возникновения мошенничества и коррупции.

Подпоказатель 12(b): критерии оценки	
(a)	Имеются письменные процедуры (в идеале, руководство внутреннего контроля), требующие выполнения внутреннего контроля.
(b)	Имеются письменные стандарты и процедуры (например, руководство) для проведения аудитов закупок (как на предмет соответствия предписаниям закона, так и функционирования) и для обеспечения согласованных и взаимно усиливающих проверок.
(c)	Существует доказательство осуществления внутренних и внешних проверок не менее одного раза в год, а также доказательства соблюдения других установленных письменных стандартов.*
(d)	Существуют чёткие и надёжные потоки уведомления соответствующих органов надзора.
* Рекомендуемый количественный показатель для обоснования оценки подпоказателя 12(b) критерий оценки (c): - количество осуществленных специализированных аудитов закупок в сравнении с общим количество аудитов (в %); - доля осуществленных проверок функционирования закупок (в % от общего количества аудитов закупок). Источник: министерство финансов/высший аудиторский институт.	

Подпоказатель 12(c) – привидение в исполнение результатов аудита; осуществление мер по итогам и рекомендациям проверки

Цель данного показателя заключается в том, чтобы выяснить степень выполнения рекомендаций внутренней и внешней проверки в разумные сроки. Результаты такой оценки можно представить в процентах рекомендаций, приведённых в исполнение в установленные законом временные рамки или в течение шести месяцев, года, более года или не выполненных.

Подпоказатель 12(c): критерии оценки	
(a)	Рекомендации выполняются или на них отвечают в установленные законом сроки. *
(b)	Существуют системы внедрения/принудительного выполнения рекомендаций проверки.
* Рекомендуемый количественный показатель для обоснования оценки подпоказателя 11(c) критерий оценки (b): - доля осуществленных рекомендаций внутреннего и внешнего аудита в установленные законом сроки (в %). Источник: министерство финансов/высший аудиторский институт.	

Подпоказатель 12 (d) – квалификация и тренинг по проведению аудитов закупок

Цель этого показателя заключается в том, чтобы подтвердить наличие системы, которая бы обеспечивала надлежащую подготовку для проведения аудита закупок, а также проверить, или такие аудиторы отбираются на основании критериев, который чётко требуют от них продемонстрировать знания предмета достаточные для проведения высококачественных аудитов закупок, включая проверки функционирования. Как правило, аудиторы должны пройти формальное обучение на предмет закупочных требований, принципов, операций, законов, положений и процессов.

Как вариант, они могут иметь большой опыт в госзакупках или же их деятельность могут поддерживать специалисты или консультанты по вопросам закупок. Аудиторы, включая внешние ресурсы, должны отбираться справедливым и прозрачным образом и должны быть полностью независимыми.

Подпоказатель 12(d): критерии оценки	
(a)	Установлена программа обучения внутренних и внешних аудиторов, чтобы гарантировать их квалификацию для проведения высококачественных аудитов закупок, в частности проверку функционирования. *
(b)	Отбор аудиторов требует наличия у них адекватных знаний предмета, поскольку это является условием для выполнения аудитов закупок; если аудиторам не хватает знаний в сфере закупок, в их работе должны специалисты или консультанты по вопросам закупок.
(c)	Аудиторы полностью независимые и отбираются справедливым и прозрачным образом.
* Рекомендуемый количественный показатель для обоснования оценки подпоказателя 11(c) критерии оценки (a): - количество аудиторов со специализированными знаниями в области проведения аудитов, связанных с госзакупками (в %). Источник: министерство финансов/высший аудиторский институт.	

Показатель 13. Эффективные и действенные механизмы апелляции в связи с закупками

Направление I охватывает механизм апелляции в отношении нормативно-регуляторной базы, в частности её создания и объёма. Этот показатель далее оценивает механизмы

апелляции для ряда конкретных вопросов, касающихся действенности в отношении климата соблюдения закона в стране, а также добросовестности государственной закупочной системы. Здесь оцениваются три подпоказателя (a-c).

Подпоказатель 13(a) – процесс оспаривания и апелляции

Этот подпоказатель рассматривает процесс, установленный для урегулирования споров и разрешения апелляций, а также определяет конкретные условия для справедливого и надлежащего процесса.

a) Решения интерпретируются на основании доступных доказательств, предоставленных сторонами.
b) Первое рассмотрение осуществляется организацией, предусмотренной законом.
c) Апелляционный орган (власти) имеет достаточно полномочий, чтобы привести решения в исполнение.
d) Сроки, установленные для подачи и рассмотрения претензий/апелляций и для принятия решений, неоправданно не задерживают процесс.

Подпоказатель 13(a): критерии оценки	
(a)	Решения принимаются на основании доступных доказательств, предоставленных сторонами.
(b)	Первое рассмотрение осуществляется организацией, предусмотренной законом.
(c)	Уполномоченный орган или власти (апелляционный орган), отвечающий за рассмотрение решений, принятых в ходе первого рассмотрения установленным органом, принимает окончательные решения, подлежащие исполнению. *
(d)	Сроки, установленные для подачи и рассмотрения претензий, для апелляций и для принятия решений, неоправданно не задерживают закупочный процесс.
*** Рекомендуемый количественный показатель для обоснования оценки подпоказателя 13(c) критерий оценки (c):** **Количество апелляций. Источник: апелляционный орган.**	

Подпоказатель 13(b) – независимость и полномочия апелляционного органа

Этот показатель[29] оценивает степень автономности апелляционного органа от всей системы, чтобы убедиться, что его решения свободны от влияния или конфликта интересов. Важно, чтобы этот орган никоим образом не был вовлечён в закупочные операции или в процесс принятия решений относительно присуждения решений. Это орган не должен взымать плату, чтобы тем самым не сдерживать доступ заинтересованных сторон.

Этот показатель оценивает действенности и полномочия апелляционного органа и его способность приводить в исполнение установленное средство защиты права. Оценщики должны рассмотреть, или условия и сроки для рассмотрения и принятия решений установлены точно и разумно, а также чётко ли определены процессы подачи и урегулирования споров и придерживается ли их апелляционный орган. Кроме того, эта информация должна быть публично доступной.

Оценщики могут оценить, или апелляционный орган a) применяет право приостановить закупочные процессы, b) применяет полный спектр средств защиты, указанных

[29] This показатель is fully aligned with PEFA PI-24.4.

законом, c) принимает решения в установленные законом/положениями сроки, и d) принимает решения обязательные для исполнения всеми сторонами (без предотвращения дальнейшего доступа к судебной процедуре). Апелляционный орган должен иметь адекватные ресурсы и кадровое обеспечение, чтобы надлежащим образом выполнять свои функции.

Подпоказатель 13(b): критерии оценки
Апелляционный орган: (a) Ни каким образом не вовлечён в закупочные операции или в процесс принятия решений относительно присуждения решений. (b) Не взымает плату, чтобы тем самым не сдерживать доступ заинтересованных сторон. (c) Придерживается чётко установленных и публично доступных процедур подачи и разрешения претензий. (d) применяет свое юридическое право приостанавливать закупочные процессы и приписывать средства защиты. (e) Принимает решения в установленные законом/положениям решения.***** (f) Принимает решения обязательные для исполнения всеми сторонами. (g) Имеет адекватные ресурсы и кадровое обеспечение, чтобы надлежащим образом выполнять свои функции.
*** Рекомендуемый количественный показатель для обоснования оценки подпоказателя 13(b) критерий оценки (e):** **- апелляции, разрешённые в установленные законом/положениями сроки, превышающие эти сроки, не разрешённые (общее количество и в %). Источник: апелляционный орган.**

Подпоказатель 13(c) – решения апелляционного органа

Апелляционная система должна иметь репутацию справедливой. Эта система обязательным образом должна требовать, чтобы решения принимались только на основании соответствующей информацией, подлежащей проверке. Кроме того, эти решения должны быть непредвзятыми и отображающими представленные доказательства и применимые требования нормативно-правовой базы.

Также важно, чтобы приписанное в решении средство защиты соответствовало выводам, полученным в ходе рассмотрения дела, и доступным средствам защиты, предусмотренным в нормативно-правовой базе. Решения апелляционного органа должны непосредственно касаться вопросов процесса, а средства защиты должны предусматривать коррективные действия, необходимые для соблюдения процесса.

Решения должны публиковаться своевременно и в соответствии с законом. Желательно, чтобы решения размещались на централизованном веб-портале, указанном в подпоказателе 7(b).

Подпоказатель 13(c): критерии оценки
Процедуры, устанавливающие процесс принятия решений апелляционным органом, предусматривают, чтобы решения: (a) Основывались на информации, касающейся дела. (b) Были сбалансированными и объективными с учётом представленной соответствующей информации. ***** (c) Могут подлежать рассмотрению высшего уровня (судебный пересмотр). (d) Приводят, если необходимо, к средствам защиты, необходимыми для корректировки выполнения процесса или процедур. ***** (e) Публикуются на централизованном веб-портале в указанные сроки и согласно закону. *****

*** Рекомендуемый количественный показатель для обоснования оценки подпоказателя 13(c) критерий оценки (e):**
- доля решений по апелляциям, опубликованных на централизованном веб-портале в предусмотренные законом сроки (в %).
Источник: централизованный веб-портал.

* Рекомендуемый количественный показатель для обоснования оценки подпоказателя 13(c) критерий оценки (b):
- доля поставщиков, по мнению которых система оспаривания и апелляции заслуживает доверия (в % всех ответов). Источник: опрос;
- доля поставщиков, по мнению которых принимаемые апелляционные решения последовательны (в % всех ответов). Источник: опрос.

* Рекомендуемый количественный показатель для обоснования оценки подпоказателя 13(c) критерий оценки (d):
- результат апелляций (отказ; решение в пользу закупочной организации; решение в пользу заявителя) (в %). Источник: апелляционный орган.

Показатель 14. В стране существует этика и антикоррупционные меры

Этот показатель оценивает 1) характер и объём антикоррупционных положений в закупочной системе и 2) как их внедрение и задействование на практике. Также этот показатель оценивает, или система способствует открытости и уравновешивает интересы заинтересованных сторон, или частный сектор и общественность поддерживают создание рынка госзакупок, известного своей добросовестностью. В рамках данного показателя рассматриваются семь подпоказателей (a-g).

Подпоказатель 14(a) – правовое определение запрещённой деятельности, конфликта интересов, смежных обязанностей, подотчётности и наказания

Этот показатель оценивает существование правовых положений, которые определяют мошенническую, коррупционную и другую запрещённую деятельность («запрещённая деятельность») и устанавливают обязанности и санкции в отношении правительственных работников, физических или юридических лиц, занимающихся такой деятельностью.

Правовые положения также должны охватывать вопросы, касающиеся конфликта интересов и ситуаций несовместимости. Закон должен запрещать вмешательство действующих государственных служащих и бывших государственных служащих в течение определённого времени после ухода с должности (так званый период охлаждения) в закупочные дела таким образом, что это может принести финансовую или иную пользу им, их родственникам, коммерческим или политическим партнёрам.

Санкции должны предусматривать исключение предприятий или физических лиц, которые подлежали судимости на основании окончательного решения в связи мошенничеством, коррупцией или другой запрещённой деятельностью в соответствии с национальным законодательством закупочной организации или предприятия/физического лица (см. подпоказатель 1(d)).

Могут быть случаи, когда имеется отдельный антикоррупционный закон (например, антикоррупционное законодательство), содержащее данные положения. Такое

возможно при условии, что действие антикоррупционного закона такое же, как и подобных условий в законе о закупках.

Нормативно-регуляторная и политическая базы должны соответствовать обязательствам, исходящим из юридически обязывающих международных антикоррупционных соглашений, например, Конвенция Организации Объединённых Наций против коррупции (UNCAC).

Подпоказатель 14(a): критерии оценки
Нормативно-регуляторная база предусматривает следующее: (a) Определение мошеннической, коррупционной и другой запрещённой деятельности в области закупок в соответствии с юридически обязывающими международными антикоррупционными соглашениями. (b) Определение отдельных обязанностей, подотчётности и наказания государственных служащих и частных предприятий или физических лиц, признанных виновными в мошенничестве, коррупции или другой запрещённой деятельности в области закупок, без ограничения силы положений криминального права. (c) Определения и положения относительно конфликта интересов, включая конфликт интересов, период «охлаждения» для бывших государственных служащих.

Подпоказатель 14(b) – положения о запрещённых методах в закупочной документации

Этот подпоказатель оценивает, насколько закон и положения вынуждают закупочные организации включать посылания на мошенничество, коррупцию и другую запрещённую деятельность, на конфликты интересов и неэтическое поведение в соответствии с законом и закупочной и контрактной документацией. Этот подпоказатель касается подпоказателя 2(b) о содержании типовых документов, но непосредственно не рассматривается в том подпоказателе.

Оценка должна проверить существование положений в закупочной и контрактной документации, а также приведение в исполнение таких положений посредством нормативно-регуляторной базы. Закупочная и контрактная документация должна содержать определения мошенничества, коррупции и другой запрещённой деятельности, а также их последствия.

Подпоказатель 14(b): критерии оценки
(a) Нормативно-регуляторная база устанавливает это обязательное требование и содержит чёткие инструкции относительно того, как включить данный вопрос в закупочную и контрактную документацию. (b) Закупочная и контрактная документация содержит положения о мошенничестве, коррупции и другой запрещённой деятельности в соответствии с нормативно-регуляторной базой.

Подпоказатель 14(c) – эффективные санкции и системы их исполнения

Этот показатель касается приведения в исполнение закона и способности продемонстрировать это посредством предпринятых мер. Доказательства исполнения необходимы для того, чтобы граждане и другие заинтересованные стороны могли видеть, что страна серьёзно настроена на борьбу с коррупцией.

Оценщик должен проверить, что имеются системы и процедуры

приостановления/запрета участия в закупочном процессе предприятий и физических лиц. Оценщик должен оценить, или процедуры обеспечивают надлежащий процесс и применяются ли он последовательно.

Оценщик должен получить хотя бы какие-то доказательства преследования и наказания за коррупционную деятельность. Оценщик также должен получить цифры о количестве случаев коррупции, информация о которых была предоставлена через систему, а также о количестве случаев, по которым были открыты судебные дела. Если соотношение дел, по которым осуществлено уголовное преследование, к сообщённым делам низкое, то в описательной части должны быть представлены возможные на то причины.

Подпоказатель 14(c): критерии оценки
(a) Существует система приостановления/запрета, которая обеспечивает надлежащий процесс, и он последовательно применяется. (b) Существуют доказательства привидения в исполнение законов о коррупции в стране посредством применения указанных наказаний. *
* Рекомендуемый количественный показатель для обоснования оценки подпоказателя 14(c) критерий оценки (b): - предприятия/физические лица, признанные виновными в мошенничестве и коррупции в ходе закупок. Количество предприятий/физических лиц, относительно которых возбуждено уголовное преследование, осуждённых, на которых наложен запрет на участие в будущих закупках (приостановлено/запрещено участие). Источник: нормативно-регуляторная функция/антикоррупционный орган. - государственные служащие, признанные виновными в мошенничестве и коррупции в госзакупках. Количество служащих, относительно которых возбуждено уголовное преследование, осуждённых. Источник: нормативно-регуляторная функция/антикоррупционный орган. - Подарки, принесённые с целью гарантии присуждения госконтрактов: количество предприятий, признавших применение неэтических методов, включая принесение подарков (в %). Источник: опрос.

Подпоказатель 14(d) – антикоррупционная база и тренинги на предмет добросовестности

Этот подпоказатель рассматривает существование антикоррупционной базы, её степень, характер или другие особые меры, такие как учебные программы на предмет добросовестности, которые бы могли помочь предотвратить и/или обнаружить случаи мошенничества и коррупции, особенно в связи с госзакупками.

Комплексная антикоррупционная база, как правило, включает всех заинтересованных сторон закупочной системы, приписывает им всем чёткие обязанности, а также приписывает высокостоящему органу или организации (например, антикоррупционной комиссии) достаточный статус и полномочия для координации и мониторинга этой программы. Предписанные антикоррупционному органу функции различаются в разных странах. Например, антикоррупционные органы могут нести ответственность за обеспечение надёжных каналов информирования о возможных случаях коррупции, могут иметь полномочия на расследование, а также собирать и раскрывать сведения о доверительном управлении в соответствии с надлежащей международной практикой.

Закупочные организации несут ответственность за ведение и мониторинг прозрачной и действенной системы и за публикацию информации с целью обеспечения подотчётности и прозрачности. Для содействия осведомленности и для разъяснения обязанностей, требований об уведомлении и каналов информирования в случае попыток коррупции или возможных случаев мошенничества или коррупции в области закупок, необходимо разработать учебные программы на предмет добросовестности.

Такие программы должны быть результатом согласованных усилий, в частности закупочных организаций, антикоррупционного органа и нормативно-регуляторных институтов. Сотрудники в сфере закупок должны быть обязаны регулярно участвовать в подобных тренингах.

Контролирующие организации (высший аудиторский орган) и органы правового надзора (например, парламент или конгресс) несут ответственность за обнаружение и оглашение случаев нарушения или коррупции. Общественные организации несут ответственности за осуществление социальных проверок и мониторинг закупок с целью защиты общественных интересов. Это могут быть общественные организации, научное сообщество, профсоюзы, коммерческие палаты, профессиональные ассоциации и пресса. Также должна участвовать судебная власть, часто в виде специальных антикоррупционных судов и отдельных расследовательских органов, отвечающих за расследование и преследование случаев коррупции. Как правило, в рамках изменения социального поведения в отношении коррупции и толерантности к ней предусматривается просвещение среди общественности и госслужащих, а также осуществление кампании осведомлённости. Антикоррупционные стратегии обычно предусматривают применение современных технологий, чтобы содействовать внедрению э-закупок и услуг э-правительства, тем самым минимизируя риск вознаграждения за упрощение формальностей, а также определение потенциально опасных и чувствительных к коррупции моментов и ежегодную отчётность с целью содействия осведомлённости и открытому диалогу.

Оценщик должен оценить, насколько все или некоторые действия организованы в качестве согласованного усилия. Это также предусматривает достаточные ресурсы, обязательство со стороны правительства и общественности, степень их преимущественной изоляции, оставляя всё на инициативу отдельных органов или организаций.

Подпоказатель 14(d): критерии оценки	
(a)	В стране имеется комплексная антикоррупционная база для предотвращения, обнаружения и наказания коррупции в правительстве, что предусматривает привлечение соответствующих правительственных организаций с таким уровнем ответственности и способности, что позволяло бы им выполнять свои обязательства. *
(b)	В рамках антикоррупционной базы создаётся статистика о судопроизводстве и случаях судимости в связи с коррупцией. Ежегодно публикуются отчёты.
(c)	Имеются особые меры для обнаружения и предотвращения коррупции в связи с закупками.
(d)	Имеются специальные обучающие программы на тему добросовестности; кадры закупочной сферы регулярно проходят такие тренинги.
* Рекомендуемый количественный показатель для обоснования оценки подпоказателя 14(d) критерий оценки (a): - процент положительного мнения общественности об эффективности антикоррупционных мер (в % ответов). Источник: опрос.	

Подпоказатель 14(e) – поддержка заинтересованных сторон с тем, чтобы усилить добросовестность закупок

Этот показатель оценивает мощность государственного и частного сектора в поддержании крепкой закупочной среды. Это может проявляться в существовании уважаемых и надёжных групп общественности, которые в своей деятельности сосредоточены на закупках, предоставляют надзор и осуществляют общественный контроль. Организации гражданской общественности могут играть значимую роль в

качестве стороннего монитора (надзирателя), только когда у них правительственные гарантии относительно их функционирования и когда их деятельности, в общем, поддерживается и принимается общественностью.

Оценщикам также необходимо оценить, или коммерческие ассоциации поддерживают внедрение антикоррупционных принципов поставщиками. Снабжающая сторона может быть активным партнёром в усилиях, нацеленных на содействие добросовестности, в частности путём создания внутренних мер по обеспечению выполнения требований. Так, к примеру, могут быть разработаны программы с акцентом на этический кодекс, тренинги добросовестности для работников и/или улучшение внутренних мер контроля.

Благоприятное и уважительное отношение правительства и качество проводимых дебатов, а также вклад заинтересованных сторон играют важную роль в создании среды, где ожидается добросовестность и этическое поведение, а отклонения недопустимы.

Подпоказатель 14(e): критерии оценки	
(a)	Существуют сильные и надёжные общественные организации, которые осуществляют общественный аудит и контроль.
(b)	Существует среда, поощряющая общественных организации в исполнении роли стороннего монитора.
(c)	Существуют доказательства вклада общественности для формирования и улучшения добросовестности госзакупок. *
(d)	Поставщики активно поддерживают добросовестность и этическое поведение в госзакупках, например, посредством внутренних мер по обеспечению выполнения требований. *
* Рекомендуемый количественный показатель для обоснования оценки подпоказателя 14(e) критерий оценки (a): - количество национальных общественных организаций, активно обеспечивающих надзор и общественный контроль госзакупок. Источник: опрос. * Рекомендуемый количественный показатель для обоснования оценки подпоказателя 14(e) критерий оценки (d): - количество поставщиков, имеющих внутренние меры по обеспечению выполнения требований (в %). Источник: база данных поставщиков.	

Подпоказатель 14(f) – надёжный механизм информирования о запрещённых методах или неэтическом поведении

Это подпоказатель оценивает следующее: 1) предоставляет ли страна систему, позволяющую сообщать о мошенничестве, коррупции или запрещённых методах или о неэтическом поведении; и 2) предусматривает ли система конфиденциальность и защиту гражданам, информирующим общество о нарушениях закона и прав. Эта система должна восприниматься как реагирующая на подобные сообщения и такая практика должна подтверждаться действиями, применяемыми для разрешения поднятых вопросов. Если установлена система приёма сообщений о нарушениях и регистрируются данные, указывающие на количество проведённых расследований и предпринятых действий, то следует в ходе оценки учесть такую информацию.

Подпоказатель 14(f): критерии оценки	
(a)	Существует надёжная, доступная и конфиденциальная система публичного информирования о случаях мошенничества, коррупции или другой запрещённой деятельности или неэтического поведения.
(b)	Предусмотрены правовые положения защиты граждан, сообщающих о нарушениях закона и прав.
(c)	Граждане, сообщающие о нарушениях закона и прав, могут рассчитывать на эффективную защиту.

Подпоказатель 14(g) –кодексы поведения/этики и правила раскрытия финансовой информации

В стране должны существовать кодексы поведения/этики, применимые ко всем государственным служащим. Кроме того, должны иметь место особые положения для вовлечённых в госзакупки. В особенности, свою состоятельность и пользу продемонстрировали требования к раскрытию финансовой информации, так как они способствуют предотвращать неэтические или коррупционные методы. Следует проводить регулярные тренинги для все госслужащих, чтобы повышать и обеспечивать соответствующий уровень осведомлённости о требованиях, а также стимулировать поддерживать внедрение этих мер.

Подпоказатель 14(g): критерии оценки
(a) Существует кодекс поведения или этики госслужащих с отдельными положениями для вовлечённых в управление госсредствами, в частности в госзакупки. * (b) Кодекс определяет подотчётность за принятие решений и обязует ответственных за принятие решений придерживаться требований раскрытия финансовой информации. * (c) Кодекс подлежит обязательному соблюдению, в противном случае имеют место административные или уголовные последствия. (d) Предлагаются регулярные обучающие программы (тренинги) для обеспечения длительного уровня осведомлённости и внедрения мер.
* Рекомендуемый количественный показатель для обоснования оценки подпоказателя 14(g) критерий оценки (a): - доля закупочных организаций, у которых имеется обязательный кодекс поведения или этики с отдельными положениями для вовлечённых в управление госфинансами, в частности в процесс закупок (в % от всего количества закупочных организаций). Источник: нормативно-регуляторная функция. * Рекомендуемый количественный показатель для обоснования оценки подпоказателя 14(g) критерий оценки (b): - вовлечённые в процесс госзакупок чиновники, которые подписали заявления о раскрытии финансовой информации (в % от всего количества, требуемого законом). Источник: нормативно-регуляторная функция.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1 – система показателей MAPS

Направление I – правовая, регуляторная и политическая базы	
1	**Правовая база государственных закупок обеспечивает согласованные принципы и соответствует применимым обязательствам.**
	1(a) – Объём применения и охват нормативно-регуляторной базы 1(b) – Закупочные методы 1(c) – Правила и сроки информирования 1(d) – Правила участия 1(e) – Закупочная документация и технические спецификации 1(f) – Критерии оценки и присуждения контракта 1(g) – Подача, приём и открытие тендерных заявок 1(h) – Право оспаривания и апелляции 1(i) – Управление контрактом 1(j) – Электронные закупки (э-закупки) 1(k) – Нормы хранения записей, документов и электронных данных 1(l) – Принципы государственных закупок в специальном законодательстве
2	**Подзаконные акты и инструменты поддерживают правовую базу.**
	2(a) – Подзаконные акты для определения процессов и процедур 2(b) – Типовая закупочная документация, касающаяся товаров, работ и услуг 2(c) – Стандартные договорные условия 2(d) – Руководство или справочник пользователя для закупочных организаций
3	**Правовая база отображает вторичные цели национальной политики и международные обязательства.**
	3(a) – Устойчивые государственные закупки (SPP) 3(b) – Обязанности, вытекающие из международных соглашений
Направление II – Институционная основа и управленческий потенциал	
4	**Преобладание государственной закупочной системы и её надлежащая интеграция с системой управления государственными финансами.**
	4(a) – Планирование закупок и бюджетный цикл
	4(b) – Финансовые процедуры и цикл закупок
5	**В стране имеется институт, исполняющий нормативно-регуляторную функцию.**
	5(a) – Статус и правовая база нормативно-регуляторной функции института 5(b) – Обязанности нормативно-регуляторной функции 5(c) – Организация, финансирование, кадровое обеспечение и уровень независимости и полномочий 5(d) – Избегание конфликта интересов
6	**Закупочные организации и их полномочия чётко установлены.**
	6(a) – Определение, обязанности и официальные полномочия закупочных организаций 6(b) – Централизованный закупочный орган
7	**Государственные закупки встроены в эффективную информационную систему.**
	7(a) – Размещение информации о госзакупках посредством информационных технологий 7(b) – Использование э-закупок 7(c) – Стратегии управления данными о закупках
8	**Государственная закупочная система имеет сильный потенциал развития и улучшения.**
	8(a) – Обучение, консультация и помощь 8(b) – Признание закупочной деятельности как профессии 8(c) – Мониторинг функционирования с целью усовершенствования системы

Направление III – Государственные закупочные операции и коммерческая практика	
9	**Методы государственных закупок достигают поставленных целей.**
	9(a) – Планирование 9(b) – Отбор и заключение договоров с подрядчиками 9(c) – Управление контрактом
10	**Рынок государственных закупок полнофункциональный.**
	10(a) – Диалог и партнёрство между государственным и частным сектором 10(b) – Структура частного сектора и доступ к рынку госзакупок 10(c) – Ключевые сектора и их стратегии
Направление IV – Подотчётность, добросовестность и прозрачность государственной закупочной системы	
11	**Прозрачность и привлечение общественности способствуют добросовестному осуществлению госзакупок.**
	11(a) – Создание среды для общественного обсуждения и мониторинга 11(b) – Адекватный и своевременный доступ общественности к информации 11(c) – Непосредственное вовлечение общественности
12	**В стране имеются эффективные системы контроля и аудита.**
	12(a) – Правовая база, организация и процедуры системы контроля 12(b) – Координация контроля и аудита государственных закупок 12(c) – Привидение в исполнение результатов аудита; осуществление мер по итогами и рекомендациям проверки 12(d) – Квалификация и тренинг по проведению аудитов закупок
13	**Эффективные и действенные механизмы апелляции в связи с закупками.**
	13(a) – Процесс оспаривания и апелляции 13(b) – Независимость и полномочия апелляционного органа 13(c) – Решения апелляционного органа
14	**В стране существует этика и антикоррупционные меры.**
	14(a) – Правовое определение запрещённой деятельности, конфликта интересов, смежных обязанностей, подотчётности и наказания 14(b) – Положения о запрещённых методах в закупочной документации 14(c) – Эффективные санкции и системы их исполнения 14(d) – Антикоррупционная база и тренинги на предмет добросовестности 14(e) – Поддержка заинтересованных сторон с тем, чтобы усилить добросовестность закупок 14(f) – Надёжный механизм информирования о запрещённых методах или неэтическом поведении 14(g) – Кодексы поведения/этики и правила раскрытия финансовой информации

Приложение 2 – критерии оценки MAPS, выраженные в количественных показателях

Показатель		**Количественные показатели (минимум)**	Дополнительные рекомендуемые количественные показатели
4(b)	Финансовые процедуры и цикл закупок	**4(b) Критерий оценки (b): своевременно оплаченные счета (в %). Источник: системы управления госфинансами.**	
5(d)	Избегание конфликта интересов		5(d) Критерий оценки (a): восприятие нормативно-регуляторного института как свободного от конфликтов интересов (в % ответов). Источник: опрос.
6(a)	Определение, обязанности и официальные полномочия закупочных организаций	**6(a) Критерий оценки (c): закупочные организации с отдельной, специализированной закупочной функцией (в % от общего количества закупочных организаций). Источник: нормативно-регуляторная функция.**	
7(a)	Размещение информации о госзакупках посредством информационных технологий	**7(a) Критерий оценки (c): Публикуемые закупочные планы (в % от всего количества требуемых закупочных планов). Источник: централизованный веб-портал.**	7(a) Критерий оценки (e): доля закупочной информации и данные, публикуемые в открытом формате данных (в %). Источник: централизованный веб-портал.
		7(a) Критерий оценки (c): Ключевая закупочная информация, размещаемая в ходе осуществления закупочного цикла[30] (в % от всего количества контрактов): приглашение к торгам (в % от всего количества контрактов); присуждение контрактов (цель, поставщик, стоимость, изменения/поправки); детали выполнения контракта (основные этапы, завершение и оплата), годовая закупочная статистика. Источник: централизованный веб-портал.	
		7(a) Критерий оценки (c): апелляционные решения, размещённые в сроках, предусмотренных законом (в %). Источник: централизованный веб-портал.	
7(b)	Использование э-закупок	**7(b) Критерий оценки(a): Охват э-закупок: - количество процедур посредством э-закупок в % от всего количества процедур. Источник: система э-закупок.**	7(b) Критерий оценки (d): Заявки, поданные через Интернет (в %) Источник: система э-закупок.
		7(b) Критерий оценки(a): Охват э-закупок - стоимость процедур посредством э-закупок в % от всей стоимости процедур.	7(b) Критерий оценки (d): Заявки, поданные через Интернет, микро-, малыми и средними предприятиями (в %). Источник: система э-закупок.

[30] PEFA PI-24.3 (3, 4, 5, 6)

		Источник: система э-закупок.	
7(c)	Стратегии управления данными о закупках	**7(c) Критерий оценки (d): Общее количество контрактов**	
		7(c) Критерий оценки (d): Общая стоимость контрактов	
		7(c) Критерий оценки (d): госзакупки в качестве доли госрасходов и ВВП.	
		7(c) Критерий оценки (d): общая стоимость контрактов, присуждённых на конкурсной основе в последний фискальный год.[31]	
		Источник: нормативно-регуляторная функция/система э-закупок.	
9(b)	Отбор и заключение договоров с подрядчиками		9(b) Критерий оценки (h): среднее время выполнения закупок товаров, работ и услуг: количество дней между публикацией рекламы/приглашения и подписанием договора (для каждого используемого метода закупок).
			9(b) Критерий оценки (h): среднее количество (и %) заявок, на которые можно ответить (для каждого используемого метода закупок).
	Источник для всех: выборка случаев закупок.		9(b) Критерий оценки (h): доля процессов, осуществлённых в полном соответствии с опубликованными требованиям (в %).
			9(b) Критерий оценки (h): количество (и %) успешных процессов: - успешное присуждение контракта; - неуспешное; - отмена; - контракт присужден в рамках установленного времени.
9(c)	Управление контрактом	**9(c) Критерий оценки (g): доля контрактов с полными и точными записями и базой данных (в %)**[32]	9(c) Критерий оценки (a): превышение времени (в %; средняя задержка в днях)
			9(c) Критерий оценки (b): меры контроля качества и окончательная приёмка осуществляются в соответствии с условиями контракта (в %)
			9(c) Критерий оценки (d): поправки к контракту (в % от всего количества контрактов; среднее превышение стоимости контракта в %)

[31] PEFA Показатель PI-24.1
[32] PEFA Показатель PI-24.2

	Источник для всех: выборка случаев закупок.		9(c) Критерий оценки (f): - процент договоров с прямым вовлечением общественности: на стадии планирования, - во время открытия заявок/тендеров, - на этапе оценки и присуждения контрактов, если допускается, - в ходе выполнения контракта
10(a)	Диалог и партнёрство между государственным и частным сектором		10(a) Критерий оценки (a): восприятие открытости и эффективности во взаимодействии с частным сектором (в % ответов). Источник: опрос.
10(b)	Структура частного сектора и доступ к рынку госзакупок		10(b) Критерий оценки (a): количество зарегистрированных поставщиков как доля общего количества поставщиков в стране (в %)
			10(b) Критерий оценки (a): доля зарегистрированных поставщиков, действующих как участники и получивших контракты (в % от общего количества зарегистрированных поставщиков) Источник: система э-закупок / база данных поставщиков.
			10(b) Критерий оценки (a): общее количество и стоимость контрактов, присуждённых отечественным/иностранным предприятиям (и в % от общего) Источник: система э-закупок / база данных поставщиков.
			10(b) Критерий оценки (b): восприятие компаний относительно уместности условий на рынке госзакупок (в % ответов). Источник: опрос.
12(b)	Координация контроля и аудита государственных закупок		12(b) Критерий оценки (c): количество осуществленных специализированных аудитов закупок в сравнении с общим количество аудитов (в %). Источник: министерство финансов/высший аудиторский институт.
			12(b) Критерий оценки (c): доля осуществленных проверок функционирования закупок (в % от общего количества аудитов закупок). Источник: министерство финансов/высший аудиторский институт.
12(c)	Привидение в исполнение результатов аудита;		12(c) Критерий оценки (b): доля осуществленных рекомендаций внутреннего и

	осуществление мер по итогами и рекомендациям проверки		внешнего аудита в установленные законом сроки (в %). Источник: министерство финансов/высший аудиторский институт.
12(d)	Квалификация и тренинг по проведению аудитов закупок		12(d) Критерий оценки (a): количество аудиторов со специализированными знаниями в области проведения аудитов, связанных с госзакупками (в %). Источник: министерство финансов/высший аудиторский институт.
13(a)	Процесс оспаривания и апелляции	**13(a) Критерий оценки (c): Количество апелляций (в % присуждённых контрактов). Источник: апелляционный орган.**	
13(b)	Независимость и полномочия апелляционного органа	**13(b) Критерий оценки (e): апелляции, разрешённые в установленные законом/положениями сроки, превышающие эти сроки, не разрешённые (общее количество и в %). Источник: апелляционный орган.**	
13(c)	Решения апелляционного органа		13(c) Критерий оценки (b): доля поставщиков, по мнению которых система оспаривания и апелляции заслуживает доверия (в % всех ответов). Источник: опрос.
			13(c) Критерий оценки (b): доля поставщиков, по мнению которых принимаемые апелляционные решения последовательны (в % всех ответов). Источник: опрос.
		13(c) Критерий оценки (e): доля решений по апелляциям, опубликованных на централизованном веб-портале в предусмотренные законом сроки (в %). Источник: централизованный веб-портал.	13(c) Критерий оценки (d): результат апелляций (отказ; решение в пользу закупочной организации; решение в пользу заявителя) (в %). Источник: апелляционный орган.
14(c)	Эффективные санкции и системы их исполнения		14(c) Критерий оценки (b): предприятия/физические лица, признанные виновными в мошенничестве и коррупции в ходе закупок. Количество предприятий/физических лиц, относительно которых возбуждено уголовное преследование, осуждённых, на которых наложен запрет на участие в будущих закупках (приостановлено/запрещено участие). Источник: нормативно-регуляторная функция.
			14(c) Критерий оценки (b): государственные служащие, признанные виновными в мошенничестве и коррупции в госзакупках. Количество служащих, относительно которых возбуждено уголовное преследование, осуждённых. Источник: нормативно-

			регуляторная функция.
			14(c) Критерий оценки (b): Подарки, принесённые с целью гарантии присуждения госконтрактов: количество предприятий, признавших применение неэтических методов, включая принесение подарков (в %). Источник: опрос.
14(d)	Антикоррупционная база и тренинги на предмет добросовестности		14(d) Критерий оценки (a): процент положительного мнения общественности об эффективности антикоррупционных мер (в % ответов). Источник: опрос.
14(e)	Поддержка заинтересованных сторон с тем, чтобы усилить добросовестность закупок		14(e) Критерий оценки (a): количество национальных общественных организаций, активно обеспечивающих надзор и общественный контроль госзакупок. Источник: опрос.
			14(e) Критерий оценки (d): количество поставщиков, имеющих внутренние меры по обеспечению выполнения требований (в %). Источник: база данных поставщиков.
14(g)	Кодексы поведения/этики и правила раскрытия финансовой информации		14(g) Критерий оценки (a): доля закупочных организаций, у которых имеется обязательный кодекс поведения или этики с отдельными положениями для вовлечённых в управление госфинансами, в частности в процесс закупок (в % от всего количества закупочных организаций). Источник: нормативно-регуляторная функция.
			14(g) Критерий оценки (b): вовлечённые в процесс госзакупок чиновники, которые подписали заявления о раскрытии финансовой информации (в % от всего количества, требуемого законом). Источник: нормативно-регуляторная функция.

ГЛОССАРИЙ

Подотчётность (в госзакупках)	Руководители ответственны за выполнение установленных обязанностей и задач, а также за соблюдение правил и стандартов, применимых к их должностям.
Бюджет	Комплексная ведомость о финансовых планах правительства, которая содержит информацию о расходах, прибыли, дефиците или излишке, и долге. Бюджет является основным документом экономической политики правительства и представляет планы правительства по использованию государственных ресурсов для удовлетворения целей политического курса, а также в определённой степени он отображает политические приоритеты страны.
Способность	Основанная на навыках/умениях способность физического лица, группы или организации выполнять обязанности и цели; также называется «ноу-хау» (знание дела, умение).
Потенциал (возможность)	Способность выполнять обязанности и цели, исходя из существующих административных, финансовых, человеческих и инфраструктурных ресурсов.
Государственный служащий (чиновник)	Государственный работник, который останется государственным работником и при смене правительства. Кроме того, государственные служащие – это работники, на которых распространяется отдельная государственная правовая база или другие конкретные положения.
Общественные организации (ОГО – организации гражданского общества)	Множество ассоциаций, вокруг которых добровольно организовывается общество, и которые представляют широкий круг интересов и связей. Сюда могут относиться общины, организации коренного населения и неправительственные организации.
Конкуренция	Ситуация на рынке, в которой предприятия или продавцы отдельно друг от друга стремятся завоевать поддержку покупателей с тем, чтобы достичь чёткие коммерческие цели, например прибыль, продажи и/или доля рынка. В данном контексте конкуренция часто приравнивается состязанию. Конкурентной соперничество между предприятиями может иметь место там, где существует два или более предприятий. Такое состязание может происходить относительно цены, качества, услугу или комбинации этих и других факторов, ценимых потребителями. Конкуренция рассматривается как важный процесс, который вынуждает компании становиться эффективными и предлагать больший выбор продуктов и услуг по низшим ценам. Также конкуренция способствует повышению благосостояния потребителей и эффективности распределения ресурсов. Здесь имеет место понятие «динамическая эффективность», то есть процесс, когда предприятия заинтересовываются инновациями и продвигают технологический прогресс и изменения.
Коррупция	Злоупотребление государственной или коммерческой должностью с целью личной выгоды.
Эффективность	Степень достижения целей деятельности.

Действенность (результативность)	Достижение максимальных результатов с помощью ресурсов, предоставленных для осуществления деятельности.
Э-закупки	Интеграция цифровых технологий вместо бумажных процедур в ходе всего закупочного процесса.
Надлежащее управление	Управление, которое характеризуется участием, прозрачностью, подотчётностью, правовой нормой, эффективностью, равенством и т.д. Надлежащее управление касается такого правительственного управления, где отсутствуют злоупотребление и коррупция и должное внимание приписывается правовой норме.
Управление	Осуществление политической, экономической и административной власти.
Валовой внутренний продукт (ВВП)	Стандартное измерение стоимости производимых в стране товаров и услуг за определённый период. В частности оно приравнивается сумме валовой добавленной стоимости всех резидентных институционных единиц, вовлечённых в производство (плюс все налоги и минус все субсидии на продукты, не включенные в стоимость их производства и реализации). Сумма конечного использования товаров и услуг (все виды использования, кроме промежуточного потребления), измеряемая в ценах покупателей, за вычетом стоимости импорта товаров и услуг, или сумма основных доходов, распределённых среди резидентов-производителей.
Показатель	Количественное или качественно измерение, производное от серии наблюдаемых фактов, которые способствуют определить относительное положение в рассматриваемом регионе.
Инновация	Внедрение нового или существенно усовершенствованного продукта, товара, услуги, процесса или нового организационного метода.
Добросовестность	Использование средств, ресурсов, активов и полномочий в соответствии с предусмотренными официальными целями и хорошо информированным образом, который согласуется с общественными интересами и более широкими принципами надлежащего управления.
Функционирование	Способность организации приобретать ресурсы наиболее экономным путём и использовать эти ресурсы результативно и эффективно для достижения целей выполнения.
Информация о функционировании	Информацию о функционировании могут предоставлять как правительственные, так неправительственные организации. Также она может быть представлена как в качественном, так и в количественном виде. Информация о функционировании касается метрики/показателей/общей информации о привлечении, процессах, реализации и итогов правительственной политики/программ/организаций, а также для оценки их эффективности, экономичности и результативности. Информация о функционировании находится в статистике, в финансовых и/или операционных отчётах правительственных организаций; исполнительных отчётах правительственных организаций; докладах об оценке политики, программ или организаций, а также в смете бюджетных

	расходов.
Политика	Последовательный план действий, разработанный, чтобы достигнуть цели или задачи, отреагировать на проблему, определённую государством как таковая, что требует действия или реформы. Политику внедряет государственный орган (министерство, агентство и т.д.), хотя отдельные её компоненты могут быть делегированы другим органам. Как пример, это может быть государственная политика по разрешению вопросов изменения климата, образовательная реформа или поддержка предпринимательства. Государственная политика привязана или должна быть привязана к правительственной программе и её стратегическому планированию. Она часто имеет формальную базу в виде законодательства и/или вторичных положений, особенно в странах с системой гражданского права. Её практическое воздействие осуществляется посредством установленного курса действий, программ и мероприятий. По мере необходимости политика финансируется с госбюджета. Приоритетная политика – это политика, значимость которой намного больше по сравнению с другими для достижения стратегических целей правительства. Ответственность за проведение государственной политики возлежит на соответствующем министерстве или же на соответствующих министерствах в случае политического курса, охватывающего несколько министерств.
Основные цели закупок	Поставка товаров и услуг, необходимых для своевременного, экономичного и результативного достижения миссии правительства.
Закупочный документ	Документ, разработанный закупочной организацией, который определяет условия и положения закупки. Приглашение к участию в закупочных процедурах (например, приглашение к участию в торгах, в просьбе представить предложения или электронной обратном аукционе). Альтернативные термины: заявочный документ или тендерный документ.
Государственные закупки	Процесс определения потребностей, наиболее подходящего физического или юридического лица для удовлетворения потребности, а также гарантирования, что требуемое будет поставлено в нужной место, в нужной время, по наилучшей цене, а также справедливым и открытым образом.
Цикл государственных закупок	Последовательность связанных мероприятий – от оценки потребности, проведения торгов и присуждения контракта, до осуществления оплаты и управления контрактом, а также все последующие мониторинговые и аудиторские мероприятия.
Государственный служащий	Термин, используемый для определения лиц, нанятых организацией, финансируемой государством. Некоторые страны используют оба термина – государственный служащий и чиновник – для описания государственных работников. Государственный служащий имеет более широкое применение (например, сюда также относятся доктора, учителя, служащие местных властей и т.д.) в отличие от чиновника (т.е. работающего в центральном правительстве).

Государственные (общественные) услуги	Услуги, осуществляемые для пользы общественности или её институтов. Государственные (общественные) услуги предоставляются правительством гражданам либо непосредственно (через государственный сектор), либо посредством финансирования услуг, предоставляемых частным сектором. Данный термин связан с общественным согласием относительно того, что определённые услуги должны быть доступны всем, независимо от их дохода. Даже в случаях, когда государственные услуги ни предоставляются, ни финансируются государством, для социальных и политических целей, как правило, они подлежат регулированию, превышающему обычные рамки большинства секторов экономики.
Государственные (открытые) торги	Касается процесса, в рамках которого закупочная организация приглашает тендера, которые должны быть поданы в определённые сроки. Часто применяется относительно тендерного процесса, открытого для всех квалифицированных заявителей (открытые торги) и в ходе которого запечатанные конверты с заявками открываются для изучения публично, а также отбор осуществляется на основании указанных критериев присуждения контракта. В контексте подпоказателя 1(g), термин «тендер» взаимозаменяем синонимами «заявки» и «предложения».
Государственно-частное партнёрство	Контракт (институционные отношения) между государственными и частными игроками для совместного предоставления общественных товаров или услуг. Значимым элементом является определённая степень участия частного сектора в поставке товаров или услуг, которые традиционно считаются государственными. Игроки частного сектора могут быть представлены как прибыльными, так и неприбыльными организациями.
Регулирование (обязательные постановления)	Данный термин охватывает набор разнообразных инструментов, посредством которых правительство возлагает требования на предприятия и граждан. Обязательные постановления включают основные законы, официальные и неофициальные приказы, второстепенные положения, административные процедуры и правила, выданные неправительственными или саморегулирующими организациями, которым правительство делегировало регуляторные полномочия.
Вторичные цели политики	Любое разнообразие целей, к примеру, устойчивая стратегия зелёного роста, развитие малого и среднего бизнеса, инновация, стандарты ответственного коммерческого поведения или более широкие политические цели в определённой отрасли, которые в возрастающей степени преследует правительство посредством закупок как рычага исполнения политического курса в дополнение к основной цели закупок.
Особая чувствительная информация	Касается законных потребностей в защите коммерческих секретов и частной (внутренней) информации, и других вопросов частного характера, а также потребности в избегании раскрытия информации, которая может использоваться

	заинтересованными сторонами для искажения конкуренции в закупочном процессе. Национальная правовая база должна включать определения и положения для однозначного установления и запрета раскрытия особой чувствительной информации.
Государственное предприятие	Страны по-разному определяют государственные предприятия. ОЭСР предлагает следующее определение для целей сравнения: «любая корпоративная структура, признанная национальным правом как предприятие и которая находится в собственности государства» (ОЭСР. (2015), OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264244160-en)
Поставщик	Сторона, предоставляющая товары, работы или услуги, т.е. в данном контексте «поставщик» предусматривает подрядчиков и поставщиков услуг, в частности консалтинговые фирмы и др.
Устойчивость	(a) Использование биосферы настоящими поколениями таким образом, чтобы сохранять её максимально возможный отбор (пользу) для будущих поколений; и/или (b) неуменьшающиеся тенденции экономического роста и развития, которые могут быть нарушены истощением природных ресурсов и ухудшением экологии.
Устойчивое развитие	Развитие, которое «удовлетворяет потребности настоящих поколений без ухудшения способности будущих поколений удовлетворять их потребности», Международная комиссия по окружающей среде и развитию (1987), *Our Common Future,* http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf.
Устойчивые государственные закупки (Sustainable Public Procurement – SPP)	«Процесс, в ходе которого организации удовлетворяют свои потребности в товарах, услугах, работах и коммунальных услугах посредством разумного соотношения цены и качества в течение всего периода в отношении получения выгоды не только для организации, но также и для общества и экономики, при этом минимизируя вред, наносимый окружающей среде», Министерство окружающей среды, пищевых продуктов и сельского хозяйства Великобритании (2006): Procuring the Future: Sustainable Action Plan: Recommendations from the Sustainable Procurement Task Force. London, in: http://collections.europarchive.org/tna/20080530153425/http:/www.sustainable-development.gov.uk/publications/procurement-action-plan/documents/full-document.pdf
Прозрачность	Среда, в которой цели политики, её правовая, институционная и экономическая базы, политические решения и их обоснование, данные и информация, касающиеся политики, а также условия подотчётности организаций предоставляются общественности понятным, доступным и своевременным образом.
Доверие	Доверие в широком понимании – это положительное восприятие действий физического или юридического лица. Доверие вселяет уверенность в то, что другие будут действовать в соответствии с ожидаемым в определённой ситуации. И хотя доверие может основываться на фактическом опыте, часто доверие – это субъективное явление, проходящее через призму каждого

	наблюдателя.
Разумное использование средств (соотношение цены и качества)	Соотношение цены и качества как термин применяется по-разному для того, чтобы передать эффективное, действенное и экономичное использование ресурсов. В контексте государственных закупок этот термин может быть определён как наиболее выгодное соотношение цены, качества и устойчивости с целью удовлетворения определённых требований. Цена подразумевает стоимость с учётом затрат и рисков всего цикла; качество означает удовлетворение спецификации, которая подходит для определённой цели и достаточна, чтобы удовлетворить требования; устойчивость предусматривает экономическую, социальную и экологическую выгоду.

Для информации:

OECD (2015), Government at a Glance 2015, OECD Publishing, Paris.
http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en
OECD (2008), Corruption: Glossary of International Criminal Standards,
http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/corruptionglossaryofinternationalcriminalstandards.htm
OECD Glossary of Statistical Terms, https://stats.oecd.org/glossary/index.htm