

Рабочие материалы  
БЕРОК WP No. 43

## Корпоративное взаимодействие в борьбе с коррупцией и уклонение от уплаты налогов в строительном секторе

Июль 2017

**Составители отчета:** Центр экономических исследований БЕРОК (Беларусь); Анастасия Лузгина; Delna (Transparency International Latvia ): Илзе Ваиводе (Ilze Vaivode), Джанис Волбертс (Janis Volberts); Transparency International Finland: Д-р Эрки Лаукканен (Dr. Erkki Laukkanen), Д-р Илмари Ларьяваара (Dr. Ilmari Larjavaara).

### **Резюме**

В исследовательской работе проведен подробный анализ проблем, связанных с уклонением от уплаты налогов и коррупции в строительном секторе в Беларуси, Латвии и Финляндии. В рамках подготовки аналитического отчета был осуществлен опрос компаний строительной отрасли, а также изучен мировой опыт. С целью понимания реальной ситуации в сфере теневых операций строительного сектора, выявлены конкретные проблемы в области государственных закупок, налогообложения и занятости в исследуемых странах. В заключении работы даются рекомендации по борьбе с коррупцией и уклонением от уплаты налогов в строительном секторе для Беларуси, Латвии и Финляндии.

**Ключевые слова:** уклонение от уплаты налогов, коррупция, строительство, государственные закупки, теневая экономика

**Классификация JEL:** H26, H57, H76, G38.

## **Введение: Проект и методология**

Это финальный отчет по проекту «Корпоративное взаимодействие в борьбе с коррупцией и уклонением от уплаты налогов». Проект, финансирующийся Советом министров Северных стран, объединяет трех партнеров: Transparency International Latvia (Delna, основная организация), Transparency International Finland и Центр экономических исследований BEROC (Минск, Беларусь). Цель – привлечь предпринимателей к борьбе с коррупцией и уклонением от уплаты налогов с упором на муниципальные закупки в строительной сфере в Латвии, Беларуси и Финляндии.

Использованный метод исследования опирается на такие микроуровневые наблюдения, как опросы и интервью, направленные на качественный анализ причин и последствий коррупции и уклонения от уплаты налогов в сфере государственных закупок в Финляндии, Латвии и Беларуси. Метод основывается на мнении, что лица, которые вероятнее всего знают, какие объемы продукции не включаются в отчеты, являются предпринимателями и руководителями компаний, поскольку они являются свидетелями сообщением недостоверных сведений как в сфере корпоративных, так и персональных доходов, выплачиваемых работникам. Таким образом, они располагают информацией о схемах и масштабе теневой активности в этом экономическом секторе. Посредством тщательно разработанных опросов и интервью метод позволяет напрямую от предпринимателей и руководителей узнать о текущем состоянии и проблемах, связанных с государственными закупками.

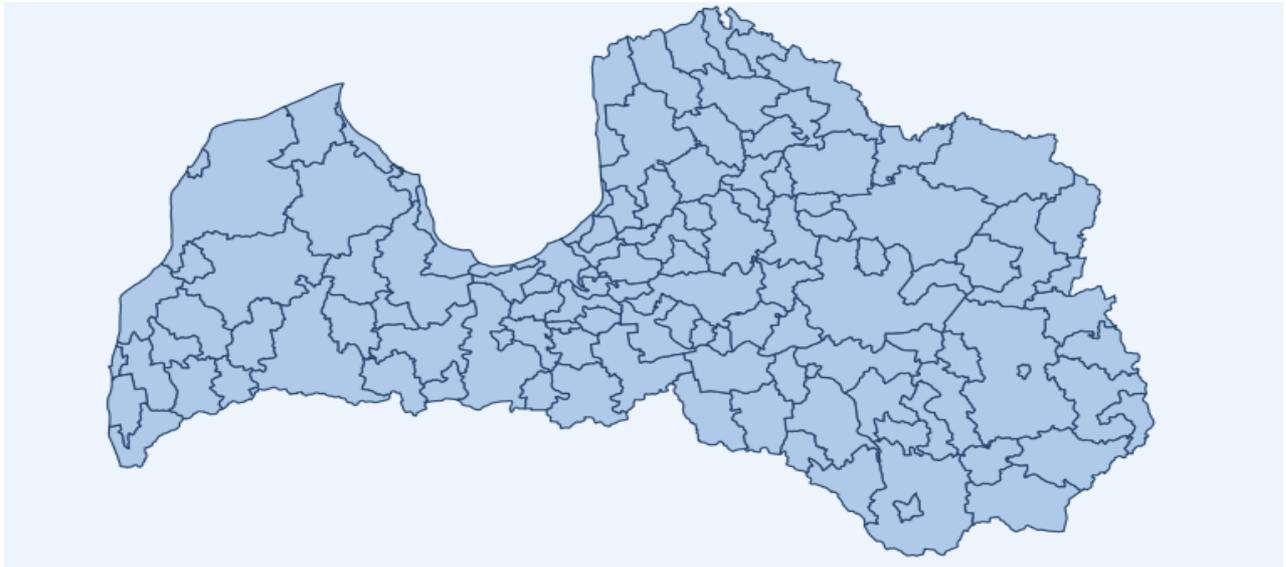
Структурой проекта обусловлено то, что исследование является эмпирическим (интервью), международным, сравнительным и практическим (семинары и конференция). Проектом были выявлены особенности коррупции и уклонения от уплаты налогов в трех странах, а также их причины, что позволяет разработать рекомендации для соответствующих национальных органов. В рамках исследования также сравниваются принципы, практика и опыт предпринимателей в сфере государственных закупок во всех трех государствах для обмена передовой практикой.

Основным компонентом метода исследования являются тщательно составленные опросы примерно 30 занятых в строительной сфере предпринимателей и руководителей, которые принимали участие в муниципальных закупках в Латвии, 527 выполненных по шкале лайкертовского типа опросов в Финляндии и 50 – в Беларуси. Опросник задает руководителям компании более подробные вопросы об участии предпринимателей в муниципальных закупках – о частоте участия, опыте, проблемах, с которыми пришлось столкнуться, а также о том, были ли ими замечены какие-либо препятствующие конкуренции процедуры или действия.

## **1. Латвия**

### **1.1. Муниципалитеты**

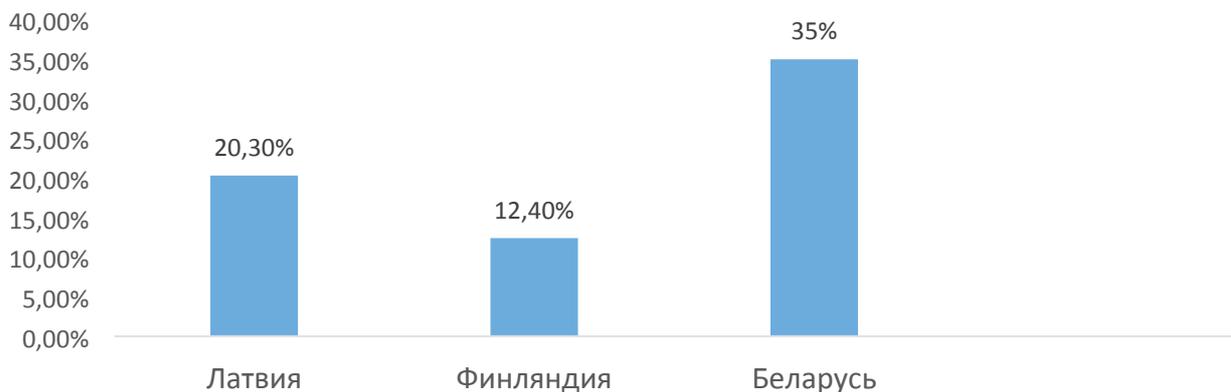
В Латвии 119 самоуправлений (муниципальные образования), 110 из которых являются краями, а 9 – городами. Как видно на карте Латвии (рис. 1), самоуправления в Латвии являются достаточно раздробленными. Зачастую для самоуправлений меньшего размера это означает, что они сталкиваются с нехваткой человеческих ресурсов и опыта (см. раздел «Полученные данные») для обеспечения качественных закупок, в особенности если ранее с такими закупками им не приходилось сталкиваться. Помимо того, за мелкими и раздробленными самоуправлениями тяжелее вести наблюдение в целях обеспечения соответствия административным правилам, что, в свою очередь, усложняет предотвращение коррупции и конфликтов интересов.



**Рисунок. 1.1 Карта муниципального деления Латвии**

### **1.2. Теневая экономика и тенденции в области коррупции в Латвии**

В соответствии с последним отчетом «Индекса теневой экономики в странах Балтии за 2009–2016 гг.» (Putniņš and Sauka, 2017 г.), предполагается, что уровень теневой экономики в Латвии в 2016 г. составляет 20,3 %, что на 1 % меньше, чем в 2015 г. Несмотря на то, что общий уровень теневой экономики в Латвии снижается, существует общая точка зрения, что теневая экономика до сих пор остается значительной проблемой, снижающей размер взносов в государственный бюджет и способствующей неравенству. Аналогично, в последнем Индексе восприятия коррупции за 2016 г. Латвия набрала 2 балла, по сравнению с предыдущим годом, и в настоящее время ее результат составляет 57 баллов. Несмотря на то, что это является улучшением, к сожалению, в общем рейтинге Латвия упала на 4 позиции, что все-таки демонстрирует стагнацию в борьбе с коррупцией.



**Рисунок. 1.2 Уровень теневой экономики в Латвии, Финляндии и Беларуси в % от ВВП, 2016 г.**

Источник: Латвия:[6;7], Беларусь: [2], Финляндия: [17].

Новейшие исследования строительного сектора Латвии демонстрируют, что уровень теневой экономики в нем составляет около 40 % от ВВП (Рис. 3), что, по сравнению с другими секторами

экономики, является самым высоким показателем. Несмотря на то, что уровень теневой экономики в других исследовательских отчетах колеблется в зависимости от используемой методологии, существует общее мнение, что недекларируемые доходы, незарегистрированные работники и зарплата «в конвертах» являются существенной проблемой в строительном секторе, что делает его более подверженным коррупции и недобросовестной конкуренции. Зачастую предполагается, что коррупция и уклонение от уплаты налогов в строительном секторе связаны с частным сектором. Однако 90 % респондентов признали, что коррупция и теневая деятельность являются также проблемой в государственных закупках.

Каковы же основные проявления коррупции и теневой деятельности и как с ними бороться?



**Рисунок 1.3** Уровень теневой экономики по секторам

Источник: Латвия [8].

### **1.3. Случай в Екабпилском самоуправлении: потенциальная коррупция при закупках**

Во время проекта в Transparency International Latvia (TI Latvia) обратился член совета Екабпилского самоуправления, который информировал о риске потенциального конфликта интересов и коррупции в закупках по строительству стадиона рядом с Екабпилской государственной гимназией.

Осенью 2016 г. советом Екабпилского самоуправления было принято решение о получении кредита на реконструкцию стадиона, стоимость которого по предварительным подсчетам должна была превышать 1 млн евро. В отношении реконструкции стадиона не были проведены процедуры закупок, и при отсутствии решения совета самоуправления председатель совета Леонид Салцевич доверил строительство фирме (SIA) Jēkabpils rakalpojumi, которая на 100 % принадлежит Екабпилскому самоуправлению. В свою очередь SIA Jēkabpils rakalpojumi, которое первоначально занималось сбором отходов, в настоящее время объявила о проведении закупок специфических работ в области строительства. Победителем данного процесса стала компания партийного коллеги председателя совета Мариса Димантса Jēkabpils PMK.

Как только TI Latvia узнала о данном случае, организацией была отправлена заявка в Бюро по надзору за закупками (IUB) с просьбой провести расследование дела и назначить административные штрафы при обнаружении ненадлежащего поведения. 16 марта 2017 г. Бюро по надзору за

закупками начало расследование административного правонарушения, которое не завершено до сих пор. По инициативе TI Latvia 21 мая 2017 года дело о реконструкции Екабпилсского стадиона и нарушениях процедур закупок было освящено в рамках журналистском расследовании для ТВ-программы «De Facto» и привлекло общественное внимание.

Этот случай не только ярко отражает конфликты интересов и коррупцию, существующие в муниципальных строительных закупках, но и является примером того, как грамотное извещение о фактах коррупции может привести к информированию о ненадлежащем поведении, объективному расследованию и потенциальному наказанию. Таким образом, сообщение о коррупции является механизмом, который следует продвигать и поощрять в целях повышения прозрачности и предотвращения коррупции.

#### **1.4. Характеристики строительного сектора и уклонение от уплаты налогов**

Несмотря на то, что конфликты интересов являются проблемой на уровне муниципальных строительных закупок, они напрямую не связаны с теневой деятельностью. Одним из выводов, сделанных во время проекта, является то, что в строительстве, в особенности в масштабных проектах, а также в связи со специфической природой некоторых строительных работ, имеют место длинные цепочки субподрядчиков, которым не уделяется должный надзор, что приводит к уклонению от уплаты налогов среди некоторых субподрядчиков в конце этих цепочек.

Законодательством Латвии обусловлено, что при оценке потенциальных строительных компаний в отношении закупки муниципальные власти, привлекающие подрядчиков, принимают к сведению только уплату генеральными подрядчиками взносов на социальное страхование и налогов. В том случае, если налоговые долги генерального подрядчика составляют более 150 евро, он незамедлительно исключается из конкурса на закупку. Однако данные правила не применяются в отношении нанятых субподрядчиков, чья уплата налогов и взносы на социальное страхование не отслеживаются вообще, поэтому уклонение от уплаты налогов и зарплата «в конвертах» чаще всего в наибольшей мере распространены именно среди субподрядчиков.

В связи с этим существует необходимость возложить на муниципальных организаторов закупок, оценивающих кандидатов, ответственность за проверку уплаты налогов и взносов на социальное страхование за последние 12 месяцев субподрядчиками, с которыми генеральный подрядчик намеревается работать.

В соответствии с данными Центрального бюро статистики (Рис. 1.4), в 2015 г. в Латвии насчитывалось 11 026 строительных предприятий, 9724 (что несколько превышает 88 %) из которых составляли компании с численностью работников до 9 человек. Эти компании преимущественно осуществляют деятельность в качестве субподрядчиков, в особенности в масштабных проектах, и являются высокорискованными с точки зрения уклонения от уплаты налогов. Поскольку они представляют большинство действующих строительных предприятий, законодательство Латвии и процедуры закупок должны уделять повышенное внимание уплате ими налогов и выполнению данными компаниями корпоративной социальной ответственности. Таким образом, этот проект в большей мере фокусируется на вопросах, связанных с деятельностью малых и средних компаний, поскольку они составляют основу строительного сектора Латвии. Из 30 интервью 25 были проведены

с компаниями, которые преимущественно нанимаются в качестве субподрядчиков и могут охарактеризовать ситуацию со своих позиций.



**Рисунок 1.4 Строительные предприятия в Латвии по числу работников, 2015 г.**

Источник: Латвия: [4].

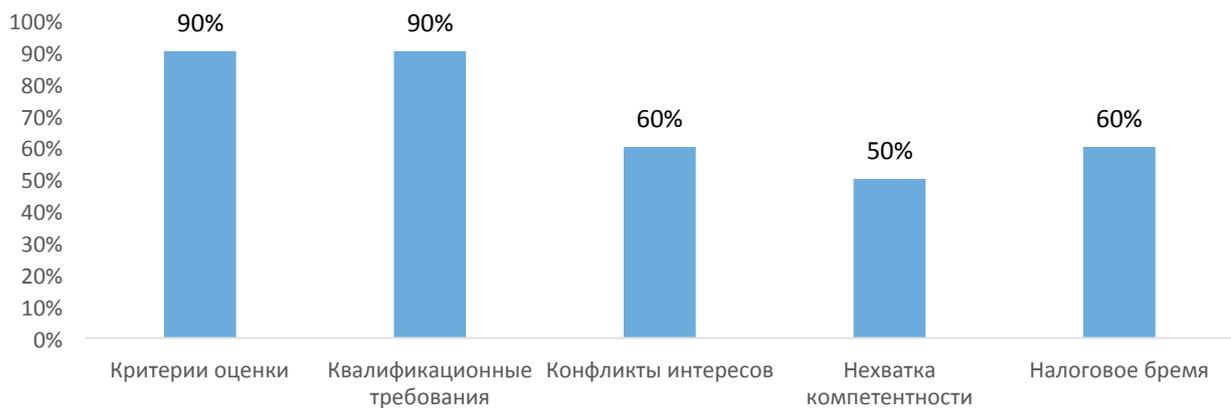
### 1.5. Основные полученные данные

Несмотря на то, что существование коррупции и теневой деятельности в муниципальных строительных закупках является очевидным, необходимо определить их причины и найти соответствующие рекомендации для разрешения этих проблем. Во время интервью каждого предпринимателя просили назвать три основных проблемы, ведущих к коррупции и уклонению от уплаты налогов в муниципальных закупках. Несмотря на то, что в зависимости от размера и опыта компаний названные проблемы различались, они охватывали следующие факторы:

1. Критерии оценки: 90 % респондентов согласились с тем, что зачастую предложения оцениваются на основании цены, что часто приводит к необоснованно низкой стоимости предложений, которая вынуждает уклоняться от уплаты налогов и выплачивать зарплату «в конвертах», чтобы обеспечить низкие расходы и сохранить конкурентоспособность. Аналогично, предприниматели не уверены в том, что переход к оценке наиболее выгодного с финансовой точки зрения предложения будет надлежащим образом стимулировать конкуренцию и улучшать качество работы.
2. Квалификационные требования: 90 % респондентов заявили, что зачастую покупаемые сервисы часто не требуют установленных самоуправлением квалификационных требований. Это подавляет конкуренцию и рост некоторых компаний мелкого и среднего размера, поскольку только крупные компании или генеральные подрядчики могут выигрывать конкурсы.
3. Конфликты интересов: около 60 % респондентов заявили, что они сталкивались с потенциальными конфликтами интересов в рамках муниципальных тендеров, где квалификационные требования были составлены под одного заранее известного победителя. Эта проблема также частично обусловлена нехваткой стандартизации в составлении процедур закупок.
4. Нехватка компетентности подрядчиков: в Латвии всего 119 самоуправлений, что является достаточно большим количеством для страны такого размера и с таким населением. При том, что

большие самоуправления могут обеспечить человеческие ресурсы и обладают опытом для разработки хорошо составленных закупочных документов, по утверждению 50 % респондентов, более мелкие самоуправления часто не могут гарантировать наличие знаний и опыта для составления процедур закупки, особенно в масштабных проектах.

5. Налоговое бремя: 60 % респондентов назвали высокие налоговые ставки и неблагоприятный налоговый режим микропредприятий в качестве причин уклонения от уплаты налогов в строительном секторе.



**Рисунок 1.5 Доля респондентов, указавших данный фактор в качестве проблемы, %**

## 1.6. Что говорят предприниматели?

### Критерии оценки:

*«Основной проблемой является то, что победителя конкурса выбирают на основании цены... самая низкая цена может отличаться даже на 30 %... мы не можем конкурировать с таким предложением... очевидно, что здесь есть что-то... что они чего-то не платят... например, налогов».*

### Завышенные квалификационные требования:

*«Необъяснимые и сбивающие с толку квалификационные требования – избыточные, нереалистичные, вводящие в заблуждение и завышенные требования».*

### Конфликты интересов:

*«К сожалению, эти конкурсы „заточены“ под определенных участников, и в них трудно участвовать при отсутствии нужного опыта или отзывов... это можно назвать недобросовестной конкуренцией».*

### Нехватка компетентности подрядчиков:

*«У персонала самоуправлений по закупкам нет квалификации... они не понимают, не знают, как работать с процедурами закупки... у них слишком много схем, которые все усложняют».*

#### Налоговое бремя:

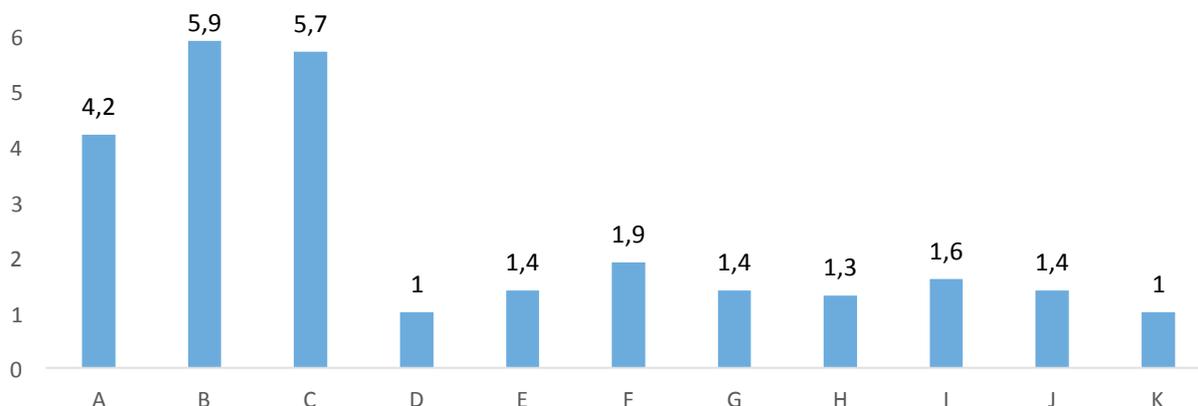
*«Во всем секторе, вне зависимости от того, о большом или малом предприятии идет речь, существует нелегальное трудоустройство и зарплаты «в конвертах»... чтобы хоть как-то выжить... и чтобы люди тоже могли прилично жить... мы бы рады платить все налоги, но поскольку они такие высокие, это просто заставляет предприятия всеми способами уклоняться от них».*

### **1.7. Заключение**

Проблемы в процессе закупок в сфере строительства, идентифицированные во время интервью, являются сложными и взаимосвязанными. Нехватка компетентности персонала по закупкам приводит к низкому качеству закупок, необоснованным требованиям к квалификации и ошибкам в технической спецификации. К тому же, предложения часто оцениваются на основании цены – самого простого и якобы наиболее объективного критерия. Однако для предложения самой низкой цены предприниматели зачастую уклоняются от уплаты налогов и выплачивают зарплаты «в конвертах», либо экономят на качественных материалах и оплате труда.

Каковы основные выводы, которые можно сделать на основании сложных проблем, существующих в муниципальных строительных закупках? Коррупция и теневая деятельность в муниципальных строительных закупках являются результатом следующих факторов:

- Длинные цепочки субподрядчиков без надлежащего надзора: по причине специфической природы некоторых строительных работ в больших проектах самоуправление должно привлекать генеральных подрядчиков, которые зачастую не выполняют строительные работы самостоятельно, а нанимают для завершения проекта субподрядчиков. На самоуправления, привлекающее подрядчиков, не наложена обязанность по проверке уплаты налогов субподрядчиками, которые часто более склонны к уклонению от уплаты налогов, отчасти по причине того, что они должны работать по очень низким ценам. С другой стороны, у генеральных подрядчиков долги не могут превышать 150 евро, а вместе с тем они чаще являются более крупными компаниями с более развитой политикой корпоративной социальной ответственности, большими ресурсами и репутацией, которую необходимо сохранять, что обуславливает меньшую вероятность уклонения от уплаты налогов и выплат зарплат «в конвертах». Как показано на рисунке 1.6, крупные компании (А–С) уплатили значительно больше социальных налогов, по сравнению с компаниями меньшего размера (D–K). Это демонстрирует, что в компаниях D–K либо значительно более низкая заработная плата, либо она выплачивается «в конвертах». Помимо того, уплата ими налогов не отслеживается самоуправлением, привлекающим подрядчиков, что создает предпосылки для уклонения от уплаты налогов.



**Рисунок 1.6 Уплаченные социальные налоги за работника по компаниям в 2014 г. (тыс. евро)**

Источник: Semex, 2015 г.

- Самая низкая цена как преобладающий критерий оценки: предприниматели отметили, что оценка предложения на основании цены не является проблемой сама по себе, поскольку существуют объективные причины, вызывающие разницу в ценах (использование более дешевых материалов, более удобное географическое расположение, наличие материалов на складе и т. д.). Проблемой является то, что иногда цены не являются результатом показателя «затраты–эффективность» и не отображают подлинную рыночную цену. В результате иногда низкие цены, предлагаемые на конкурсах, вызывают демпинг цен и приводят к уклонению от уплаты налогов и выплате зарплаты «в конвертах». Низко оплачиваемая работа также является причиной низкого качества работы.

- Нехватка стандартизированных квалификационных требований: в настоящее время самоуправления вынуждены составлять свои собственные квалификационные требования, несмотря на то, что им зачастую не хватает опыта и квалификации. По словам респондентов, иногда некоторые аспекты в квалификационных требованиях лишены смысла, являются завышенными и могут быть объектом манипуляций. В качестве примера можно привести случай, когда одним самоуправлением был объявлен конкурс на реконструкцию мощеной галькой дороги, и одним из требований было наличие у победителя предыдущего опыта работы с черной галькой. Это вызывает вопросы о том, действительно ли важно, с галькой какого цвета вы работали, справедливо ли это требование или оно подстроено под определенную компанию? Совершенно ясно, что нехватка стандартизации и надзора за составлением условий ведет к коррупции и ненадлежащему поведению. Вместе с тем существуют также другие примеры, когда привлекающим подрядчиков самоуправлением, не обладающим знаниями в сфере строительства, были по незнанию установлены такие высокие требования, что исключило конкуренцию и послужило преградой для победы в тендерах компаний малого и среднего бизнеса.

### **1.8. Текущие инициативы по решению проблем в строительном секторе, связанных с коррупцией и теневой деятельностью**

Проведенные интервью демонстрируют, что в настоящий момент проблемы, связанные с муниципальными закупками в строительной сфере, являются весьма масштабными. Для уменьшения этих проблем в мае 2016 г. представителями крупнейших строительных ассоциаций и правительства был подписан Меморандум о взаимопонимании, резолюции которого включают в себя:

- 1) **общее соглашение в строительном секторе в отношении минимальной зарплаты;**
- 2) **введение идентификационных карт в строительстве;**
- 3) **улучшение законодательства и процедур, связанных с государственными закупками;**
- 4) **введение типовых договоров;**
- 5) **установление солидарной ответственности за уплату налогов субподрядчиками.**

Ниже приведено более подробное объяснение по поводу каждой из настоящих резолюций и их вклада в борьбу с коррупцией и теневой экономикой.

1. Общее соглашение в строительном секторе в отношении минимальной зарплаты:

Представителями строительного сектора будет принято совместное решение относительно минимальной заработной платы, подлежащей выплате всем работникам в строительном секторе. Целью является внедрение унифицированной системы платежей в строительном секторе путем достижения общего соглашения относительно уровня минимальной заработной платы в группах профессий. Это могло бы способствовать конкуренции и снижению рисков, связанных с демпингом и неоправданно дешевыми предложениями, в особенности в государственных закупках. Это также снизило бы разброс заработной платы в секторе и предотвращало бы выплату зарплаты «в конвертах». Эта инициатива должна была вступить в действие 1 января 2017 г., крайний срок был продлен до 20 февраля 2017 г., но на момент написания отчета решение еще не было принято.

2. Введение идентификационных карт в строительстве:

Идентификационные карты были спорным вопросом среди представителей строительного сектора, так как некоторые считают это хорошим началом для предотвращения теневой деятельности, в особенности в отношении незарегистрированных работников на строительной площадке и зарплат «в конвертах». При этом другие эксперты приводят аргументы о том, что идентификационные карты будет сложно ввести и отслеживать, а также они, вероятно, не принесут ожидаемых результатов. На таких идентификационных картах было бы указано имя работника, название его/ее компании, а также квалификация. При сканировании идентификационных карт фиксировалось бы время отработанных часов. Это повышало бы квалификацию строителей и позволяло бы идентифицировать их, что способствовало бы повышению безопасности на строительной площадке. В дополнение эта мера способствовала бы учету фактических часов работы, что предотвращало бы выплату зарплаты «в конвертах» и улучшало сотрудничество между всеми сторонами. Система идентификационных карт должна начать действовать с 1 января 2019 г.

3. Улучшение законодательства, связанного с государственными закупками:

Для улучшения законодательства и процедур, связанных с государственными закупками, представлены два предложения:

- Введение системы классификации строительных компаний, которая была бы связана с государственными закупками. Каждой компанией была бы получена соответствующая оценка, основанная на размере, обороте, опыте, уплате налогов и пр., что также могло бы использоваться для их допуска к конкурсам. Однако в настоящее время не все предприниматели поддерживают

систему классификации, предложенную под надзором Министерства экономики. TI Latvia также рекомендует введение системы классификации которая не создавала бы конкурентных препятствий для малых и средних предприятий.

- Разработка методологии и рекомендаций для оценки наиболее выгодного, с финансовой точки зрения, предложения. Латвийским партнерством строительных компаний совместно с Латвийской ассоциацией архитекторов недавно разработаны и в марте 2017 г. представлены рекомендации и критерии, в соответствии с которыми можно оценить наиболее выгодное с финансовой точки зрения предложение.

#### 4. Типовые договоры в строительстве:

Многие проблемы, которые были идентифицированы во время интервью, мог бы решить справедливый стандарт типового договора, в особенности в сфере государственных закупок. Типовые договоры облегчили бы организацию закупки для представителей самоуправления, уменьшили бы административную ношу, возлагаемую на строительные компании, что позволило бы сделать весь процесс более добросовестным, прозрачным и эффективным. Типовые договоры дополняют усовершенствованное законодательство в области государственных закупок, так как они позволяют оценивать наиболее выгодное с финансовой точки зрения предложение, а не всегда останавливать выбор на самом дешевом из них. Типовые договоры должны вступить в силу 1 января 2018 г.

#### 5. Установление солидарной ответственности за уплату налогов субподрядчиками:

Генеральный подрядчик нес бы ответственность за отслеживание уплаты налогов нанимаемыми им субподрядчиками, что уменьшало бы уклонение от уплаты налогов субподрядчиками, находящимися в конце длинной цепочки. В настоящее время все еще ведутся дебаты о том, как это должно функционировать и стоит ли вообще вводить такое требование.

В дополнение к Меморандуму о взаимопонимании существует также Рабочий план государственных органов Латвии по ограничению теневой экономики и продвижению добросовестной конкуренции. Все вышеупомянутые аспекты, включенные в Меморандум о взаимопонимании, также освещены планом. Однако план также содержит некоторые дополнения и более подробно затрагивает ответственные органы, несущие ответственность за претворение данных инициатив в жизнь, поясняет мотивы и отслеживает ход процесса реализации.

### **1.9. Рекомендации**

Соответствующими государственными органами Латвии совместно с организациями строительного сектора и неправительственными организациями подписан Меморандум о взаимопонимании, а также разработан План по борьбе с теневой экономикой в строительном секторе, предлагающий множество изменений, направленных на повышение прозрачности и добросовестности процесса закупок, а также снижение административного бремени. Несмотря на то, что данные изменения являются позитивным шагом в борьбе с некоторыми из установленных проблем, результаты проекта позволили сформулировать некоторые дополнительные рекомендации:

1. Четкое определение договорных обязательств привлекающего подрядчиков самоуправления, генерального подрядчика и субподрядчиков в соответствии с «Красной» и «Желтой» книгами Международной федерации инженеров-консультантов (FIDIC);
2. Рост компетентности подрядчиков путем переноса передовой практики и опыта в составлении закупок из более крупных самоуправлений в более мелкие, развитие мероприятий для создания и укрепления деловых связей и предоставление возможности привлечения мелкими самоуправлениями экспертов в сфере закупок в качестве консультантов из больших самоуправлений;
3. Улучшение механизмов информирования о фактах коррупции в Латвии для увеличения вовлеченности предпринимателей в борьбу с коррупцией и теневой деятельностью и защиты предпринимателей, сообщающих о ненадлежащем поведении;
4. При оценке наиболее выгодного с финансовой точки зрения предложения должно приниматься во внимание уплата налогов в течение последних 12 месяцев субподрядчиками, нанятыми генеральным подрядчиком;
5. Служба государственных доходов должна отменить или пересмотреть назначение Программы расширенного сотрудничества (*Padziļinātās sadarbības programma*), которая также носит название «белого списка». На вопрос об эффективности «белого списка» предприниматели отвечают, что они не видят никаких преимуществ от пребывания в таком списке, тогда как для попадания в него необходимо приложить немало усилий.

Эти рекомендации являются результатом проведенных интервью, и были рассмотрены во время четвертого семинара проекта, прошедшего в Риге 24 мая. Предприниматели согласились с тем, что договоры и рекомендации нуждаются в стандартизации, а компетентность муниципальных подрядчиков наверняка может быть повышена при помощи создания централизованного бюро по закупкам. В общем предприниматели и представители государственных органов поддержали эти рекомендации.

## **2. Финляндия**

### **2.1. Роль государственных закупок**

В Финляндии с 2007 г. государственные закупки регламентируются в соответствии с согласованным с нормами Европейского союза Законом о государственных закупках (348/2007), последнее обновление которого было недавно принято Парламентом (1397/2016). Закон направлен на содействие развитию и повышение прозрачности сотрудничества между государственными служащими, а также на обеспечение беспристрастного отношения ко всем закупкам. Пересмотренный документ, вступивший в действие с 1 января 2017 г., включает в себя принципы соответствующей Директивы ЕС (COM/2011/0896, окончательной), а также судебную практику Европейского суда.

В настоящее время доступны только ограниченные практические доказательства того, как работает пересмотренный правовой акт. Однако для строительного сектора пороговые значения не претерпели изменений. В Законах 2007 г. и 2016 г. пороговые значения составляли 150 000 евро; все закупки выше этого значения подлежат осуществлению посредством конкурса. Ниже этой черты подрядчики могут проводить закупки без объявления открытого конкурса. Ключевым фактором в закупках является общая экономическая эффективность, что не является синонимом самого дешевого предложения. Если выбранное предложение не является самым дешевым, закупка может

быть оспорена в Торговом суде. В прецедентной практике, однако, только около 20 судебных приговоров классифицируются как «коррупция». Таким образом, большинство приговоров относится к другим категориям.

В общем годовой объем государственных закупок составляет около 35 млрд евро, около 2/3 которого составляют муниципальные закупки. Точная сумма неизвестна, так как в годовой статистический обзор государственных закупок (HILMA) включены прогнозируемые данные по затратам, от 80 до 85 процентов которых установлены на основании извещений. В Таблице 2 представлены общие прогнозируемые затраты в 2008 г. и 2015 г. для определенного вида закупок. С течением времени общее число извещений не увеличилось, тогда как общие прогнозируемые затраты выросли более чем в два раза. В соответствии с данными Департамента статистики Финляндии, половина договоров достается крупным предприятиям, число работников в которых превышает 249 человек.<sup>1</sup>

Таблица 2.1 Государственные закупки с извещениями о цене в 2015 г.

Тип	Число извещений		Прогнозируемые затраты в евро	
	В 2015 г.	В 2008 г.	В 2015 г.	В 2008 г.
Товары	5 444	6694	4 055 133 500	1 545 604 578
Услуги	7 945	6411	12 382 054 215	4 223 728 006
Строительство	4 379	3473	7 410 896 446	3 754 848 693
Прочие	148	258	114 924 000	50 382 590

Как самоуправления могут достичь общей экономической эффективности? Ключевыми игроками в процессе закупок являются коммунальные закупочные подразделения и понимание ими общей экономической эффективности. Участие в конкурсах открыто и для муниципальных предприятий при том условии, что отношение к ним не отличается от отношения к частным компаниям. В процесс торгов закупочные подразделения могут также включать некоторые социальные и даже этические критерии, если они соответствуют природе закупки.

Такие проблемы делают поддержание прозрачного и беспрепятственного процесса подачи заявок достаточно сложной задачей. Во многих самоуправлениях работает только по несколько должностных лиц с ограниченным доступом к историческим данным о подающей заявку предприятии и осуществлении им деятельности. В связи с этим возникает ряд вопросов, например, кто является настоящим собственником компании, принимающей участие в конкурсе, где компания производит уплату налогов, есть ли у нее не заплаченные или не приведенные в порядок налоговые долги и если да, то в каком размере. Тот факт, что закупочные подразделения принимают важные решения на базе ограниченных данных в соответствии со строгим расписанием, отображает ту сложную рабочую атмосферу, которая является незащищенной от таких методов поиска незаконной выгоды, как, например, коррупция. В ежегодных отчетах Центральной криминальной полиции Финляндии о коррупции данные проблемы носят непрерывный характер. К сожалению, последняя редакция закона о государственных закупках не вносит значительных изменений в процесс закупок.

В соответствии с данными Центральной криминальной полиции, коррупционные преступления могут быть тесно связаны со стремлением ко власти. Это иногда происходит в мелких самоуправлениях, где процесс принятия решений является непрозрачным и неформальным. В таких самоуправлениях «узы старой дружбы» могут являться длительной и даже общественно

<sup>1</sup> См.: [http://tilastokeskus.fi/til/inn/2014/inn\\_2014\\_2016-06-02\\_tau\\_017\\_fi.html](http://tilastokeskus.fi/til/inn/2014/inn_2014_2016-06-02_tau_017_fi.html)

приемлемой традицией принятия решений, весьма подверженной конфликтам интересов. Этот факт был основным выводом в рамках оценки Национальной системы неподкупности (Transparency International Finland, 2012 г.). В качестве примера можно привести так называемые двойные роли, где лица, принимающие политические решения, становятся частью процесса подачи предложений через компании, которыми владеют их друзья, коллеги или родственники. Без доступа к значительно лучшим исходным данным достаточно тяжело идентифицировать и начать борьбу с такими проблемами.

В истории дел строительный сектор представлен весьма хорошо:

- В мае 2012 г. по приказу Хельсинкского окружного суда были арестованы 6 человек в рамках расследования коррупции в строительных договорах в г. Хельсинки.
- В январе 2013 г. в отношении Destia, государственной компании по строительству дорог, велась проверка на предмет нелояльности.
- В 2010 г. бывшему мэру города Эспоо и директору Технико-экологического департамента Эспоо были предъявлены обвинения во взяточничестве, связанные с крупнейшими строительными компаниями.
- В соответствии с опубликованным в мае 2013 г. расследованием парламентского омбудсмена, в рамках проекта музея Гуггенхайма в Хельсинки художественный директор музея не был беспристрастным.
- Бывший мэр Вантаа обвинен в 2013 г. в получении в 2006–2011 гг. выгоды в размере 500 000 евро от компании Forma Futura.

Процесс корпоратизации государственных услуг сделал более сложным распознавание конфликтов интересов. Процесс закупок все больше координируется на уровне консолидированных компаний. Затем они осуществляют деятельность в форме, сравнимой с частными корпорациями, где прозрачность, требующаяся от государственных органов в соответствии с Законом об открытости государственной деятельности (621/1999), уже является недоступной<sup>2</sup>. Примером может служить проект строительства метро из Хельсинки в Эспоо. Координацию всех подрядчиков и субподрядчиков было поручено одной частной компании, которая не информировала город Эспоо о сложностях с утвержденным графиком, что привело к существенным чрезмерным расходам.

## **2.2. Темы, обсужденные в рамках проекта**

Закон о государственных закупках и способ его претворения в жизнь не исключает возможности уклонения от уплаты налогов и коррупции, другими словами, в нем существует множество «лазеек». Во-первых, если некоторые из компаний могут представить предложения на 20–25 процентов дешевле из-за применения международных налоговых схем, это не является конкурентным участием в торгах. Во-вторых, договоры не выглядят прозрачными для таких обычных граждан, как, например, налогоплательщики, на чьи средства они финансируются. В-третьих, закупочные подразделения принимают свои решения без информации о реальных собственниках предприятий, подающих предложения, а также исполнении ими общественных обязательств их компаний в прошлом. В-четвертых, все еще существует возможность дополнительного последующего выставления счетов в дополнение к затратам, указанным на стадии представления

<sup>2</sup> Ks. mm. Korruptiorikollisuus 2014 – 2015. Rikoskomisario Juuso Oilinki, Keskusrikospoliisi, Korruption torjunta. [https://www.poliisi.fi/instancedata/prime\\_product\\_julkaisu/intermin/embeds/poliisiwwwstructure/31549\\_Korruptiorikollisuuskatsaus\\_2014\\_-\\_2015\\_20150623.pdf?9e4314f06c9dd288](https://www.poliisi.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/poliisiwwwstructure/31549_Korruptiorikollisuuskatsaus_2014_-_2015_20150623.pdf?9e4314f06c9dd288)

предложений. И наконец, отсутствует законный канал сообщения о случаях коррупции с эффективной защитой информирующего лица. Разумеется, существуют и другие существенные недостатки закона о государственных закупках, но внимание данного проекта фокусируется на следующих темах.

#### *Ограничение агрессивного налогового планирования*

Налоговую позицию компаний, принимающих участие в конкурсе, сложно проверить, в особенности в том случае, если подрядная компания или ее субподрядчики действуют из других стран ЕС или третьих стран, не являющихся членами ЕС. Для улучшения честной конкуренции и укрепления переговорных позиций мелких и средних предприятий следует улучшать позицию компаний, принимающих участие в конкурсах, в отношении прозрачности. Благодаря исследованию, выполненному на основании нескольких налоговых утечек, выяснились огромные масштабы уклонения от уплаты налогов путем агрессивного налогового планирования. В результате таким структурам, как Европейский союз, Соединенные Штаты и организации наподобие Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), пришлось разрабатывать комплексные предложения против агрессивного налогового планирования.

В Директиве о противодействии уклонению от уплаты налогов ЕС предлагает юридически обязывающие меры против злоупотребления, которые государства-члены должны применять против распространенных форм агрессивного налогового планирования. Целью является обеспечение более честной и стабильной среды для бизнеса путем введения минимального уровня защиты против корпоративного уклонения от уплаты налогов в пределах ЕС<sup>3</sup>. Однако сложно предположить, в какой мере предложенные решения должны использоваться, чтобы государственные закупочные подразделения могли быть потенциально уверены в уплате налогов компаниями, принимающими участие в конкурсах. Вполне возможно, что для достижения целей потребуется несколько лет. Тем временем следует оценивать другие возможные способы, направленные на избежание ситуаций, когда в конкурсах принимают участие компании, уплачивающие минимальные, по сравнению с конкурентами, налоги.

#### *Общественный реестр договоров*

Законом об открытости государственной деятельности (621/1999) установлено, что все документы, которые не были провозглашены секретными, являются общественно доступными. Законом о местном самоуправлении (365/1999) установлено, что людям должна быть предоставлена возможность проверки использования уплаченных ими налогов. Законом о государственных закупках (348/2007) установлено, что после подписания все договоры являются общественно доступными, но на практике это не так. Документы вносятся в реестр, и представители общественности могут получить ограниченный доступ к ним в офисе самоуправления. Как это ни странно, не было предпринято никаких шагов, направленных на то, чтобы сделать эти документы общественно доступными в интернете, как это сделано с большинством политических решений советов самоуправлений. Возможно добровольно загружать договоры в базу данных министерства внутренних дел, но самоуправления редко делают это. Организацией TI Finland была представлена идея обязательного реестра, но дискуссия о публичном реестре договоров еще не получила необходимой поддержки со стороны политиков.

#### *Предоставление доступа к данным о компаниях, подающих предложения*

<sup>3</sup> См.: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/company-tax/anti-tax-avoidance-package\\_en](http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/anti-tax-avoidance-package_en)

С технической точки зрения исторические данные о компаниях, подающих предложения, могли бы храниться в реестрах, например, в Системе бизнес-информации (УТJ). Для целей, актуальных для государственных закупочных подразделений, доступ к данным по конкретным предприятиям должен быть расширен до документов обязательного по закону страхования, балансов и соответствующих коллективных договоров. Вопрос заключается в том, как скомпилировать их в один онлайн-реестр. В последней программе, посвященной решению вопросов уклонения от уплаты налогов и экономических преступлений, существует предложение о создании такого реестра.

#### *Запрет на дополнительное последующее выставление счетов*

Конкурентные закупки зависят от прогнозируемых затрат, которые в итоге могут оказаться слишком низкими с учетом «реальной стоимости» закупки. В таких случаях используют статью «дополнительной работы», которая не ожидалась на стадии конкурентных закупок. Таким образом, реальные затраты могут превышать прогнозируемые, а эффективных способов узнать, была ли необходимость в «дополнительной работе» и насколько различались прогнозируемые и реальные расходы, не существует.

#### *Усиление защиты лица, сообщающего о случаях коррупции*

В соответствии с Конвенцией ООН против коррупции (ст. 33 КООНПК), в странах, ратифицировавших ее, должна рассматриваться защита лица, сообщающего о случаях коррупции. Финляндия ратифицировала конвенцию в январе 2006 г., но вопросы защиты лица, сообщающего о случаях коррупции, и развитого канала для представления таких сообщений остаются без ответа. Когда речь заходит об уклонении от налогов, надзор осуществляется на основании наводок от частных лиц. С другой стороны, в более крупных компаниях внедрено большое количество добровольных систем. С 2015 г. по 2016 г. действовала трехсторонняя рабочая группа, рассматривающая вопрос необходимости универсальной системы сообщения о случаях коррупции, но ее работа завершилась без достижения консенсуса. В данном случае следует рассмотреть возможность создания пока только в рамках строительства системы, основанную на представлении сообщений, охватывающую все незаконные действия, включая коррупцию?

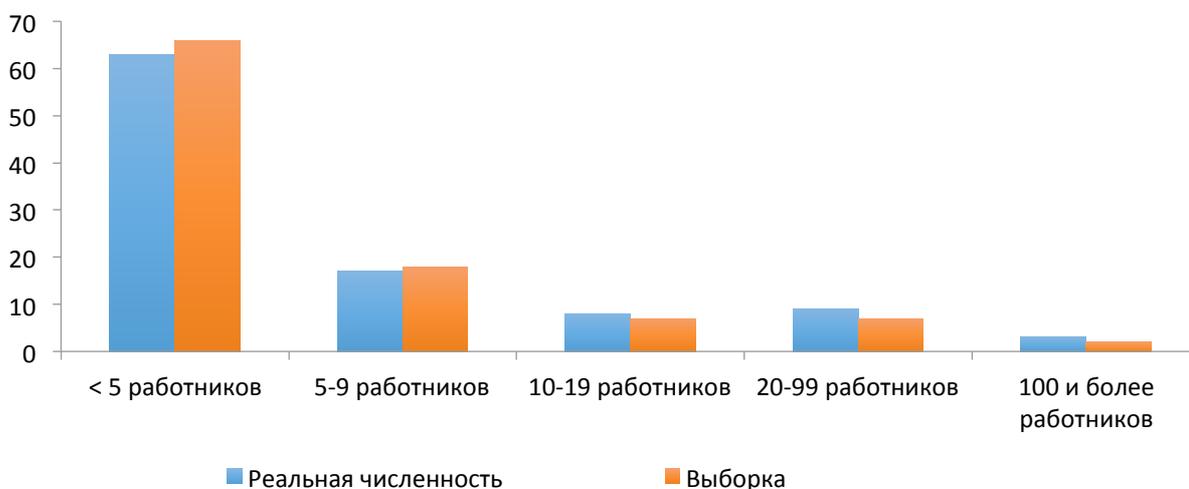
### **2.3. Данные**

Suomen Tilajaavastuu Oy – компания, основанная в целях предоставления данных об ответственности подрядчиков, в своем реестре содержит данные примерно о 50 000 компаний, работающих в строительном секторе. Поскольку реальная численность компаний может быть измерена по размеру компаний, была использована выборка размера компании, включая данные об обороте<sup>4</sup>. Совместно с нашим национальным партнером был разработан опросник, размещенный на его странице, который затем был доступен в течение недели. В течение этого срока было дано 527 ответов на 20 вопросов и тезисов по шкале лайктервовского типа.

Сделанные выводы изображены на рис. 2.1. Выборка соответствует реальной численности работников на предприятиях – все значения численности работников в выборке тесно связаны с реальными значениями. Таким образом, выборка является репрезентативным случаем для

<sup>4</sup> Размеры подразделялись на следующие классы: 1: 0–4 работника / оборот в размере 1–199 000 евро; 2: 5–9 работников / оборот в размере 200–399 000 евро; 3: 10–19 работников / оборот в размере 400–999 000 евро; 4–5: 20–99 работников / оборот в размере 1000–9 999 000 евро; 6–7: 100–499 работников / оборот в размере миллиона евро и более.

Финляндии по размеру предприятий. Во-вторых, в случае с Финляндией часть малых предприятий с числом работников менее пяти человек составляет две трети фирм в выборке. Только в двух процентах компаний работает 100 или больше работников. Это в большей мере отражает сегодняшнее функционирование строительных рынков, подобных Финляндии. Существует небольшое число крупных фирм, которые включают в себя длинные цепочки субподрядчиков. Действующими лицами в конце таких цепочек обычно являются мелкие предприятия. К сожалению, тяжело идентифицировать, насколько давно предприятия были учреждены, поскольку большинство из них не работают в течение длительного времени, а некоторые меняют логотипы или наименования для создания впечатления, что они являются новыми компаниями.



**Рисунок 2.1. Численность работников на предприятиях в реальности и в выборке, %**

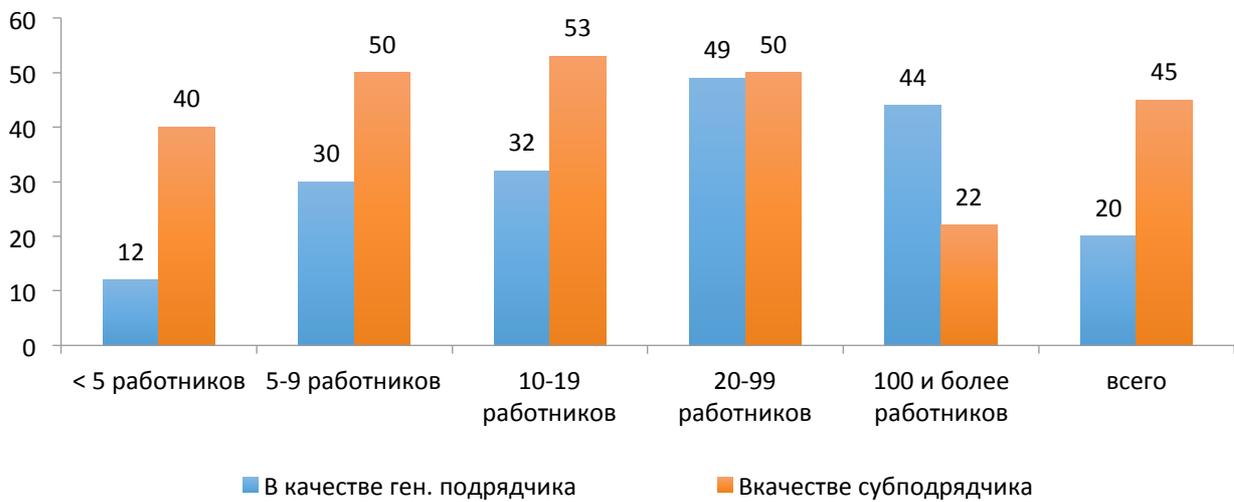
На протяжении двух последних лет, как изображено на рисунке 2.2, 20 процентов предприятий принимали участие в конкурентных закупках в качестве генерального подрядчика и 45 процентов – в качестве субподрядчика. В качестве генеральных подрядчиков обычно выступают компании более крупного размера, число работников в которых составляет 20 человек или более. Среди микропредприятий с числом работников менее 5 только 12 процентов принимало участие в конкурентных закупках в качестве генерального подрядчика. Субподряд же распределен среди предприятий всех размеров более равномерно. Целых 40 процентов микропредприятий с числом работников менее 5 принимало участие в конкурентных закупках в качестве субподрядчика.

С точки зрения договоров на рис. 2.3 отображены две части: для генеральных подрядчиков и субподрядчиков. Наиболее успешными предприятиями с точки зрения субподряда были предприятия среднего размера с числом работников от 5 до 99. Самое высокое значение (60 процентов) – у предприятий с 10–19 работниками, самое низкое – у предприятий с числом работников 100 и более. С другой стороны, генеральный подряд увеличивается почти линейно от самых мелких до крупнейших предприятий. За два последних года только 7 процентов микропредприятий и 44 процента крупных компаний получали договоры в качестве генерального подрядчика.

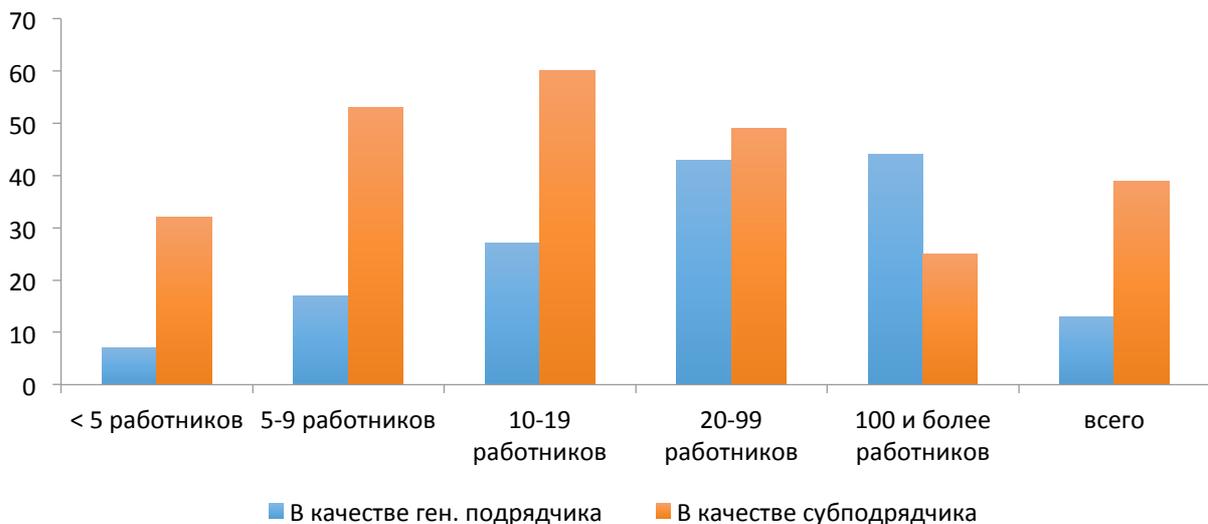
Результаты, отображенные на рис. 4, демонстрируют, что только для одного процента микропредприятий участие в конкурсах было успешным, иными словами, только в таком количестве случаев был заключен договор в качестве генерального подрядчика. По мере увеличения размера предприятия от 20 до 99 работников вероятность заключения договора возрастает до 21 процента.

При рассмотрении субподряда различия между размерами являются не такими значительными. По мере увеличения размера предприятия от менее 5 работников до 10–19 работников вероятность субподряда вырастает с 13 до 32 процентов, после чего вероятность снижается до 6 процентов для самых крупных предприятий.

Причины такого резкого изменения вероятности остаются непонятными. Однако доказательства, поддерживающие обратное, отсутствуют – это отражается только в выборке, а не в реальной численности работников предприятий. Если эти результаты не являются фальсифицированными, это позволяет утверждать, что эта схема отражает реальный экономический масштаб в Финляндии. Большая часть работы выполняется посредством субподряда, тогда как для генерального подряда размер предприятия не является конкурентным фактором.



**Рис. 2.2 Тендеры по размеру предприятий в последние 2 года, %**



**Рис. 2.3 Договоры по размеру предприятий в последние 2 года, %**

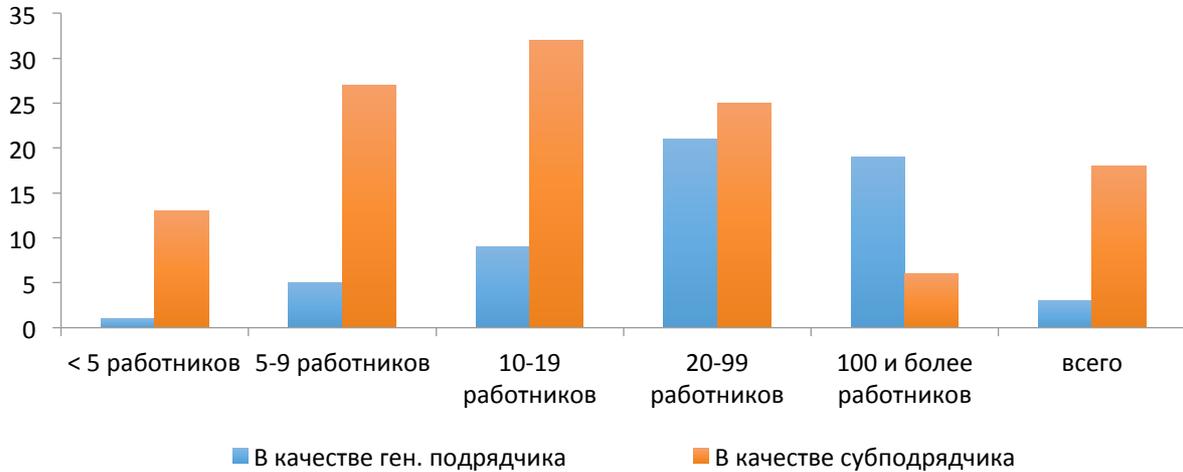


Рисунок 2.4 Договоры по результатам конкурсов в зависимости от размера предприятий, %

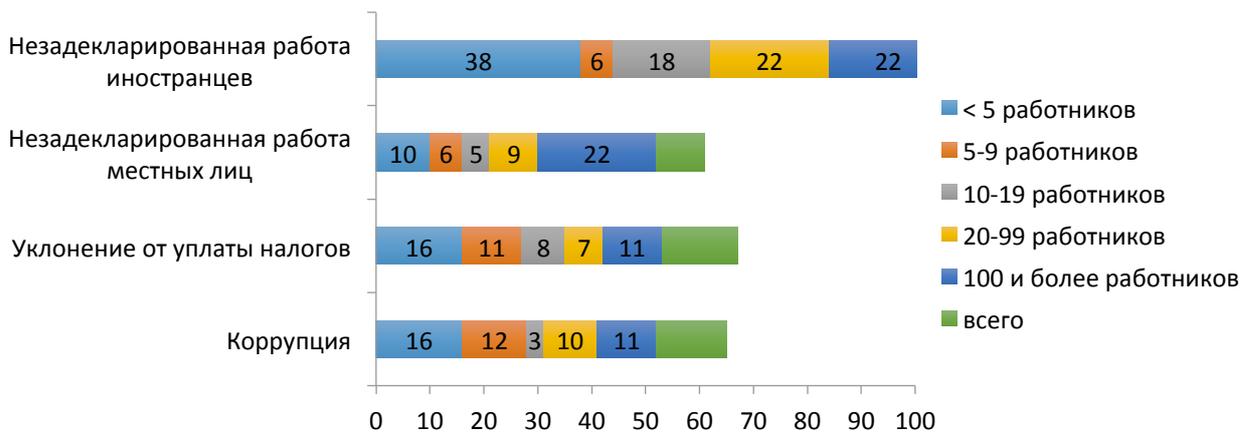


Рисунок 2.5 Проблемы, с которыми сталкивались предприятия в %

Рисунок 2.5 демонстрирует относительную долю предприятий, которые сталкивались с коррупцией, уклонением от уплаты налогов, незадекларированной работой местных лиц и иностранцев. Результаты свидетельствуют, что микропредприятия столкнулись с наибольшим количеством проблем. Среди микропредприятий больше всего проблем (38 процентов) связано с работой иностранцев. В отношении коррупции и уклонения от уплаты налогов микропредприятия тоже в незначительной мере лидируют. Во-вторых, результаты показывают, что количество проблем меньше в компаниях с численностью работников от 5 до 19 человек. К сожалению, данные не объясняют причин этого, но они демонстрируют, что в больших компаниях с численностью работников более 100 человек доля проблем была высокой (или такой же высокой), как в микропредприятиях, если не учитывать незадекларированный труд иностранцев. В-третьих, результаты демонстрируют, что незадекларированная работа иностранцев также является серьезной

проблемой в больших компаниях. И наконец, в компаниях с числом работников 100 и более проблемой также является незадекларированная работа местных лиц.

Также у предприятий попросили ответить на следующие 8 тезисов, следующих из финских «Вопросов и ответов», описанных в разделе 2.3. Тезисы были распределены по шкале лайкертовского типа, где 1 обозначает абсолютное несогласие, а 10 – абсолютное согласие. Нейтральная позиция предприятия расположена в точке 5,5. Результаты отображены на рисунке 2.6, где обведенное значение означает среднюю позицию, а стрелки направлены в сторону средней позиции крупных предприятий. В тех случаях, когда стрелка отсутствует, позиция крупных предприятий близка к позиции всех предприятий

Figure 6. What should be done?

10. Big international firms can submit lower bids because of their lighter real taxation.
11. Communal procurement units should have register-based means for checking the tendering firms compliance with their societal obligations.
12. It should be possible to restrict ex post invoicing beyond what originally was agreed in the phase of competitive tendering.
13. There is need for a public net-based contract register, containing all relevant information.
14. The needed regulation already exists. Therefore, the focus should be in correcting the faults still existing in the implementation of the existing regulation.
15. Long subcontracting chains as such create a problem, and they should be shortened.
16. Competitive dialogue restricts transparency of tendering and often leads to a consultant-dominated tendering process.
17. Restricting malpractice calls for better whistleblower protection.
18. Whistleblower protection as such is not enough. A law-enforced reporting channel, giving protection for those who are reported too, is needed.

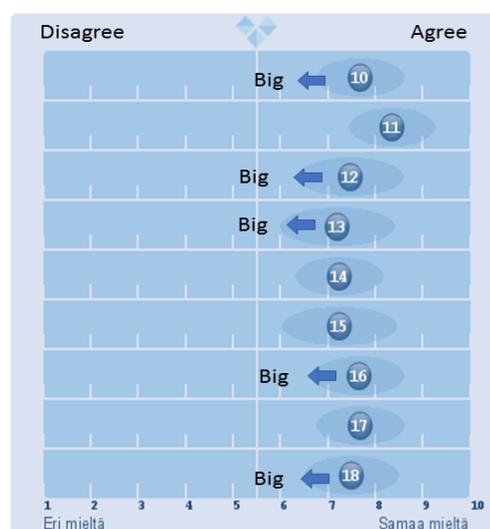


Рисунок 2.6. Что необходимо сделать?

При анализе средних значений выборки выясняется, что все они расположены в половине «Согласен». В вопросах 11 и 10, которые утверждают, что «Муниципальные закупочные подразделения должны обладать способами для проверки в реестрах выполнение представляющими предложения компаниями их общественных обязательств» и «Крупные международные предприятия могут представлять более выгодные предложения из-за более благоприятного фактического налогообложения», большинство предприятий согласилось с обоими вопросами. Тогда как с вопросами 13, 14 и 15, в которые сформулировано: «Существует надобность в общественном реестре договоров, содержащем всю соответствующую информацию», «Следует фокусировать внимание на проблемах, которые все еще существуют с претворением существующего законодательства в жизнь», «Длинные цепочки субподряда сами по себе создают проблему, и их следует укоротить» предприятия склонны соглашаться в меньшей мере. Все другие вопросы, например, вопросы 17 и 18 относительно более эффективной защиты лица, сообщающего о случаях коррупции, находятся в нейтральном диапазоне шкалы.

Однако различия между средними значениями в выборке настолько малы, что на результаты следует смотреть с учетом размера предприятия. Таким образом, размер предприятия обладает большим значением, в особенности в вопросах 10, 12, 13, 16 и 18, что позволяет сделать вывод о том, что мнения крупных предприятий отличаются от мнений мелких. В некоторых вопросах это не лишено смысла, но в некоторых сложно судить, почему более крупные предприятия не

демонстрируют более выраженную позицию. В вопросе 10, где речь идет о возможностях уклонения от уплаты налогов, вполне понятно, что крупные предприятия, налоговое планирование которых обладает более широкими масштабами, не считают это проблемой.

Аналогичная ситуация с вопросом 12, где речь идет про ограничения дополнительного выставления счетов с превышением сумм, оговоренных во время конкурентных закупок, что больше всего встречается среди генеральных подрядчиков. Точно такая же ситуация с вопросом 16, где речь идет о так называемых конкурентных переговорах, которые также более благоприятны для генеральных подрядчиков. Интересным является факт того, что крупные предприятия не поддерживают законные каналы сообщения о случаях коррупции, предлагаемые в вопросе 18. Потребность в общественном реестре договоров, как предложено в вопросе 13, все еще необходимо обсуждать, так как можно предположить, что в итоге подобные реформы были бы полезны и для крупных предприятий.

#### **2.4. Заключение**

Сравнивать страны по признакам таких скрытых преступлений, как уклонение от уплаты налогов и коррупция, является сложной задачей. Дискуссия в Финляндии фокусировалась на потребности в обязательной нормативно-правовой базе, необходимой для борьбы с такими проблемами, как коррупция и уклонение от уплаты налогов. Предлагаемые коррективы затрагивают весь спектр от ограничений на схемы международного уклонения от уплаты налогов до узаконения основанных на использовании реестров служб контроля в самоуправлении.

На основе ответов 527 предприятий в рамках проведенного опроса можно сделать вывод о том, что коррупция и уклонение от уплаты налогов существуют и в Финляндии. Предприятия из выборки и их представители расценивают коррупцию и уклонение от уплаты налогов как серьезную проблему в проектах государственных закупок.

Было обнаружено, что самые мелкие микропредприятия, которые часто выступают в качестве субподрядчиков, сообщают о большем количестве проблем, связанных с использованием незадекларированной иностранной рабочей силы. Также существует проблема непрозрачной деятельности вызванная особенностями организации субподряда на строительных рынках. Цепочки субподрядчиков могут включать десятки предприятий после генерального подрядчика. Таким образом то, что происходит ближе к концу цепочки субподряда, вовсе необязательно известно генеральному подрядчику, а также другим действующим лицам, например, закупочному подразделению самоуправления.

Возникает вопрос о том, что должно быть сделано для смягчения проблем наподобие уклонения от уплаты налогов и коррупции. Похоже, что фокус смещается от новых законов, направленных против коррупции и уклонения от уплаты налогов, к способам проверки текущей ситуации в реестрах в режиме реального времени. Кажется очевидным, что длинные цепочки субподряда ограничивают прозрачность сами по себе, в особенности в случае пересечения границ государств и в случае использования иностранной рабочей силы.

#### Предложения:

- более эффективные способы проверки соответствия подающих предложения предприятий их общественным обязательствам (наподобие данных о возможных налоговых задолженностях и другой потенциально недобросовестной деятельности);

- ограничение схем уклонения от уплаты налогов (используемые крупными международными предприятиями и компаниями, осуществляющими деятельность во многих странах);
- запреты на дополнительное выставление счетов с превышением сумм, оговоренных во время конкурсных закупок (и возможности сравнения прогнозируемых и фактических затрат на уровне проекта);
- повышение степени защиты лиц, сообщающих о случаях коррупции, и формирование надлежащего законного канала сообщения о ненадлежащей деятельности;
- ограничения в отношении так называемых конкурентных переговоров (между крупными предприятиями и коммунальными закупочными подразделениями).

Таким образом, представленные результаты опроса демонстрируют только позиции предприятий, но не их причины. В дискуссии во время семинара в Хельсинки была предложена идея национальной платформы, потенциально соединенной с *Suomen Tilaajavastuu Oy* (предприятие, курирующее ответственность финских подрядчиков), и ее услуги по предоставлению данных. Платформа должна охватывать генеральных подрядчиков и субподрядчиков, действующих государственных и муниципальных лиц, представителей рынка труда и неправительственных организаций, выступающих за открытые государственные закупки и прозрачность.

Основным выводом этого отчета было то, что важную роль играет размер предприятия. Чем больше предприятия, тем меньше они поддерживают ограничения на последующее выставление дополнительных счетов, онлайн-реестр договоров, конкурентные переговоры и менее заинтересованы в законном канале для сообщения о случаях коррупции. Это может быть обусловлено их положением на рынке, по сравнению с более мелкими предприятиями или субподрядчиками, и подлежит уточнению в будущих исследованиях. Предоставление больших полномочий микропредприятиям в конкурентных закупках должно быть включено в национальную программу действий против уклонения от уплаты налогов и коррупции.

### **3. Беларусь**

#### **3.1. Строительные компании в Беларуси**

Строительство является важной составляющей белорусской экономики. С начала приобретения независимости одной из основных приоритетов экономического развития являлось успешная работа строительного сектора. Если обратиться к статистическим данным за последние семь лет, то можно отметить, что доля строительства в ВВП в 2010 году составляла более 9,4%, а в 2014 результаты работы данного сектора превысили 10% от ВВП. В последние годы значимость строительного сектора несколько сократилась. Такие тенденции объясняются прежде всего сокращением объемов возведения жилья за счет льготных кредитов, а также замедлением деловой активности, внешними факторами и сокращением внутреннего спроса.

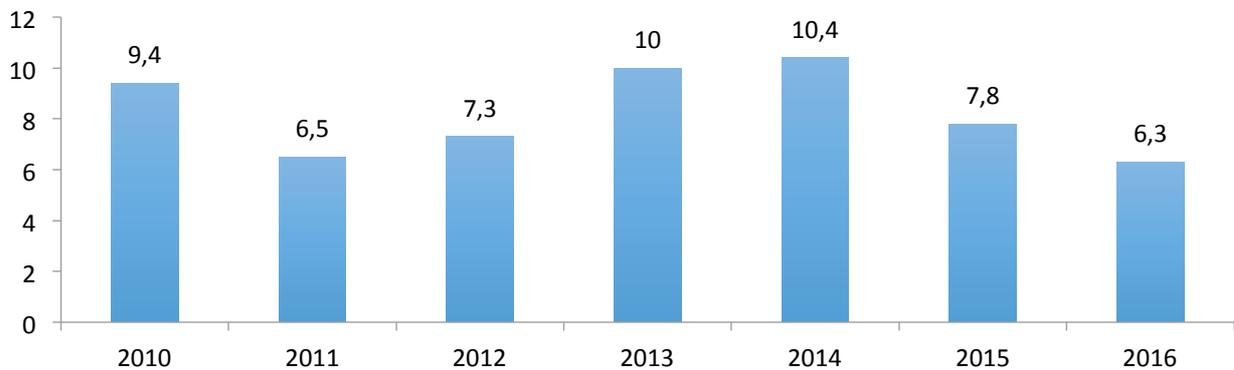


Рис. 3.1 Доля строительства в ВВП (%)

Источник: Беларусь [4].

Большинство строительных компаний в Беларуси являются частными. Из 7,5 тысяч зарегистрированных строительных фирм свыше 90% являются представителями малого и среднего бизнеса, а число работников в них не превышает 100 человек.

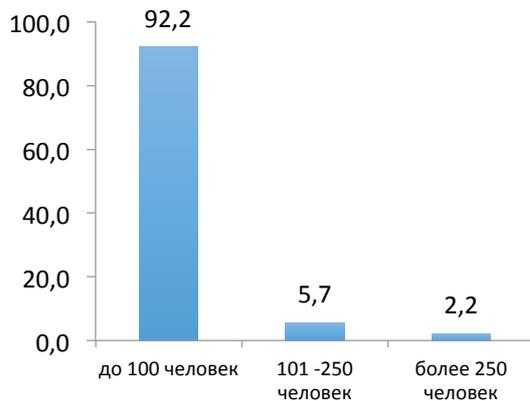


Рис. 3.2 Структура организаций строительного сектора<sup>5</sup> по численности занятых на 1 января 2016 г. (%)

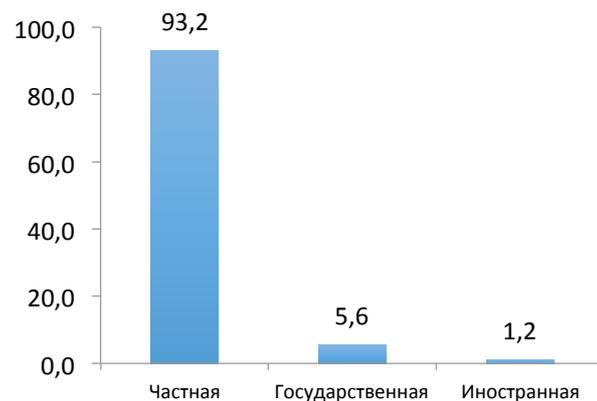


Рис. 3.3 Структура организаций строительного сектора по форме собственности на 1 января 2016 г. (%)

Источник: Беларусь [4].

Таким образом, не смотря на снижение в последние годы темпов строительства, данный сектор по-прежнему играет решающую роль в экономике страны. Высокая доля частного капитала говорит о привлекательности строительства для бизнеса. В тоже время иностранные инвесторы на строительном рынке представлены незначительно. Следует отметить, что развитие строительного сектора зависит от экономической и правовой среды, а также от прозрачности и открытости совершаемых сделок. Одной из проблем, ограничивающей рост эффективности работы строительной отрасли страны, является присутствие элементов теневой экономики в данном сегменте.

5

### **3.2. Теневая экономика**

Что касается общего уровня теневой экономики в стране, данные по этому вопросу очень сильно расходятся. По данным Министерства по налогам и сборам Республики Беларусь, а также Национального статистического комитета Республики Беларусь, этот уровень не превышает 11–12 % ВВП. В то же время эксперты Национального банка отметили, что этот показатель может достигать и 35 % ВВП. Большое значение в данном вопросе имеет методология расчета и систематичность. Отсутствие постоянного мониторинга ситуации и устоявшейся методики порождают определенную неясность и противоречивость данных.

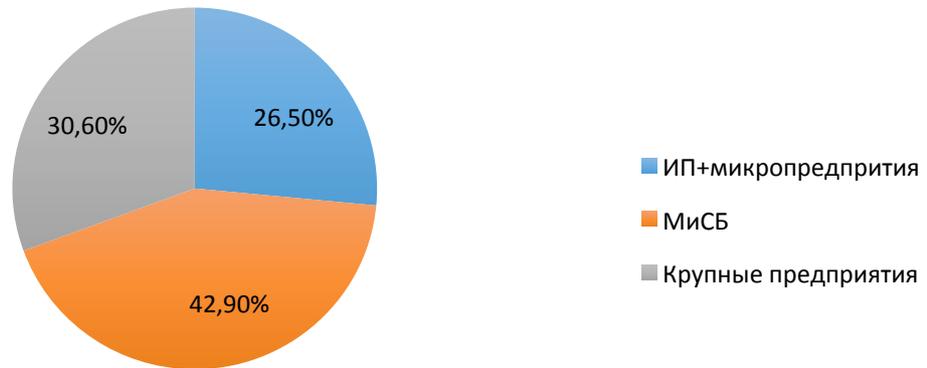
Несмотря на нехватку детализированных данных, эксперты и представители официальных властей утверждают, что строительный сектор является одним из самых сложных секторов экономики в плане отсутствия прозрачности экономических операций и коррупции. Проблемы возникают как на стадии государственных закупок, так и в экономической деятельности организаций, занятых в строительном секторе. С целью выяснения реальной ситуации в отношении теневой экономики и понимания предпосылок для ее развития были опрошены компании строительного сектора. За основу опроса был взят метод, разработанный латвийскими экспертами Арнисом Саукой и Талисом Путнисом.

Хотя опрос проводился анонимно, многие респонденты отнеслись настороженно к некоторым вопросам анкетирования. Поэтому данный отчет можно рассматривать как один из этапов работы по оценке и мониторингу уровня теневой экономики в стране. С помощью данного метода были выявлены наиболее проблемные точки, что позволило разработать рекомендации по снижению уровня коррупции и уклонения от уплаты налогов в строительной отрасли.

### **3.3. Результаты опроса**

В опросе приняло участие 50 компаний строительной отрасли. При этом в Минске было опрошено 20 предприятий. В каждом областном центре было проинтервьюировано 6 строительных организаций. Основная часть респондентов имела частную форму собственности. При этом 28% опрошенных предприятий являлись государственными.

Проведенная выборка компаний строительства в целом отражает общереспубликанскую структуру фирм строительной отрасли в зависимости от размера. На долю предприятий малого и среднего бизнеса приходится почти 43% всех опрошенных. Еще 26,5% можно отнести к микропредприятиям и индивидуальным предпринимателям. В то же время только чуть более 30% опрошенных компаний можно считать крупными. Разделение компаний по размеру осуществлялось исходя из численности работников. В соответствии с белорусским законодательством к крупным компаниям относятся организации с численностью работников более 250 человек. Микропредприятия имеют штат не более 15 сотрудников. В то же время количество занятых на предприятиях малого и среднего бизнеса может варьироваться от 16 до 250 человек.

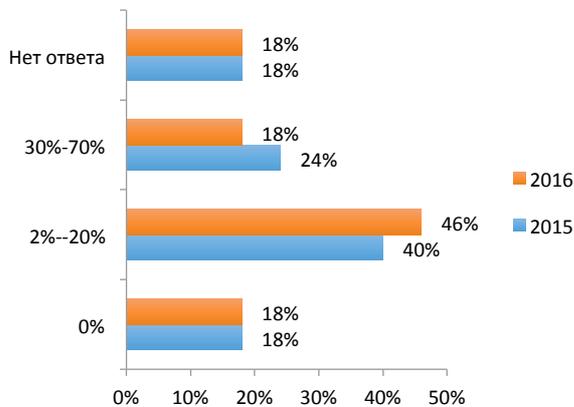


**Рисунок 3.4** *Распределение предприятий в зависимости от их размера (%)*

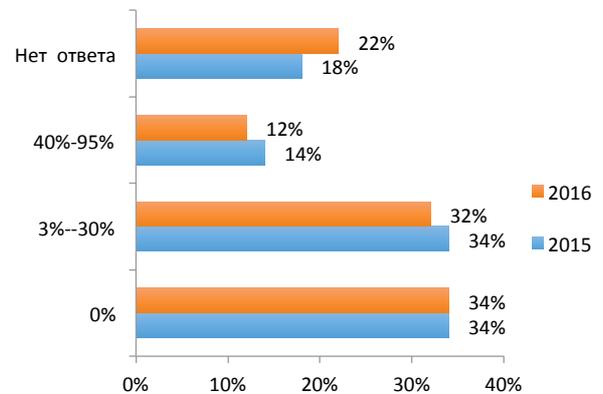
Источник: результаты опроса

Опрос корпораций проводился в условиях экономического спада, что повлияло на значимость проблем, которые являются препятствием для успешной работы организаций строительной отрасли. В данных условиях на первый план выходят экономические факторы. Менеджеры и руководство компаний обеспокоены нахождением рынков сбыта, привлечением новых клиентов и сокращением рисков в условиях высокой инфляции и неустойчивости валютного курса. Более 40% опрошенных респондентов признались, что размер чистой прибыли, полученный в 2016 году, сократился по сравнению с уровнем 2015 года. При этом только 28% предприятий отметили положительный рост данного показателя.

Результаты опроса и данные официальной статистики свидетельствуют наличии ухудшения экономических показателей в строительном секторе, что в свою очередь часто приводит к стимулированию роста теневого сектора. Данное предположение находит свое подтверждение в ответах на вопросы предприятий, которые касаются наличия теневой экономики. Более 60% респондентов отметили, что часть доходов некоторые строительные организации получают в скрытой форме. При этом 18% просто отказались отвечать на поставленный вопрос. Среди опрашиваемых респондентов около 50% считают, что строительные компании далеко не всегда показывают действительное количество работников. Таким образом, определенное количество нанятых людей могут быть трудоустроены неофициально.



**Рисунок 3.5. Оценка примерного уровня занижения дохода от бизнеса в строительной отрасли (горизонтальная ось – доля компаний, которые согласны с данной оценкой в %)**

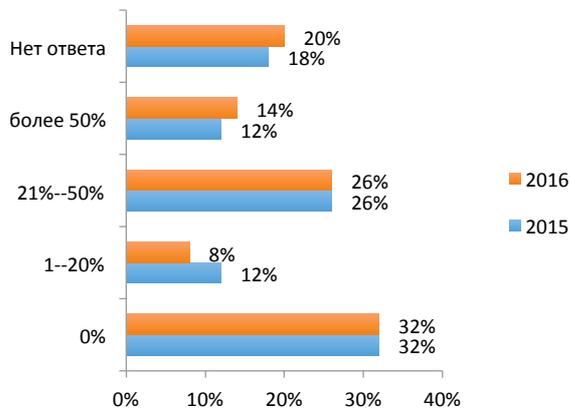


**Рисунок 3.6. Оценка примерной доли незарегистрированных работников в общем количестве занятых в строительстве (горизонтальная ось – доля компаний, которые согласны с данной оценкой в %)**

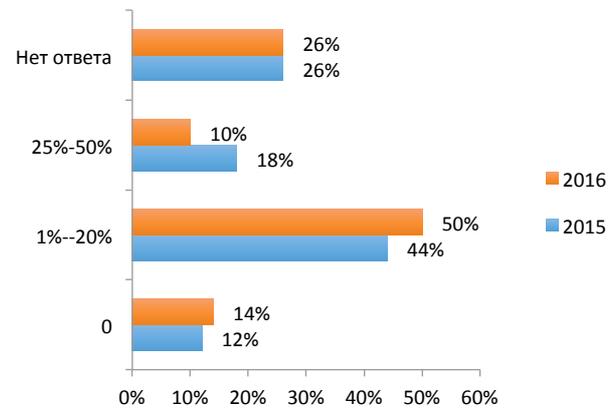
Источник: результаты опроса

Как выяснилось в ходе опроса для строительной отрасли также существует проблема выплаты заработной платы «в конвертах». Согласились с данным утверждением около 50% опрошиваемых компаний. Из общего количества респондентов 26% считают, что доля скрытых заработных плат как в 2015, так и в 2016 году варьировалась в диапазоне от 21% до 50%. Часть респондентов заявили, что неофициальные выплаты сотрудникам могли достигать и более 50% от общего объема выплат (отметило такую вероятность в 2015 году 12% компаний, а в 2016 году – 14% опрошенных). При этом часть фирм отказалась отвечать на поставленный вопрос. Настораживает также факт того, что около 60% респондентов считают, что часть производства отрасли осуществляется незарегистрированными компаниями.

Это означает, с одной стороны, недополучение налогов для государства, а с другой - отсутствие какого-либо контроля за деятельностью таких псевдофирм. В качестве примера такого нелегального производства можно привести оказание услуг по ремонту квартир и частных домов незарегистрированными официально строительными бригадами.



**Рисунок 3.7. Оценка примерного уровня скрытых заработных плат в отрасли в общем объеме (горизонтальная ось – доля компаний, которые согласны с данной оценкой в %)**

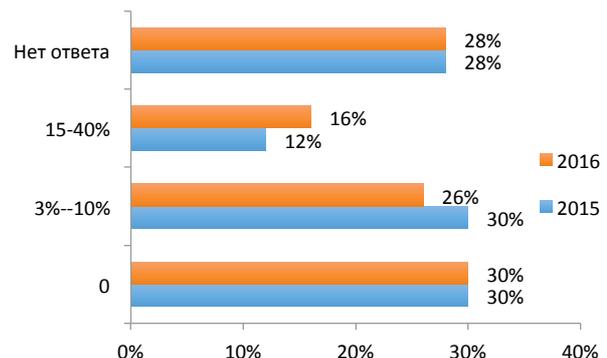
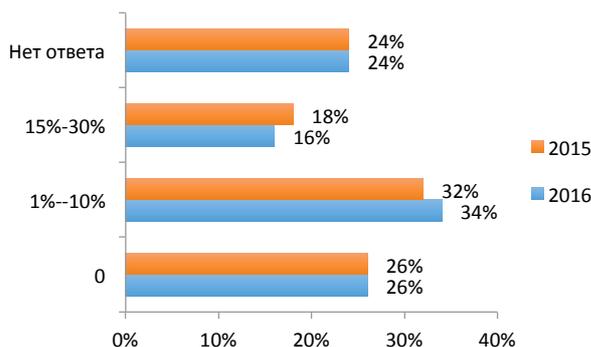


**Рисунок 3.8. Оценка доли производства в строительном секторе, которая осуществляется незарегистрированными компаниями (горизонтальная ось – доля компаний, которые согласны с данной оценкой в %)**

Источник: результаты опроса

Исходя из вышеизложенного можно предположить, что белорусский бюджет лишился части поступлений в виде налогов на доходы компаний, социальных взносов и налогов с заработной платы за счет занижения фирмами строительной отрасли официальных доходов, совокупного фонда оплаты труда, а также неофициального найма части сотрудников.

Что касается вопросов, непосредственно связанных коррупционными схемами, то дать на них ответы согласились не все из опрашиваемых компаний. На вопрос о доли дохода, который платится фирмами неофициально для урегулирования различных вопросов, более 30% респондентов отметили, что его доля может варьироваться в пределах 10%. Часть компаний ответили, что этот показатель может достигать до 30% дохода. Примерно аналогичное разделение ответов было получено на вопрос о доли контрактной стоимости, которая обычно предлагается компаниями в виде неофициальных платежей для получения государственного заказа. Отказались отвечать на данные вопросы более четверти опрашиваемых компаний.



**Рисунок 3.9 Оценка доли совокупного дохода, который платится фирмами в виде неофициальных платежей для того, чтобы вопрос был решен в их пользу (горизонтальная ось – доля компаний, которые согласны с данной оценкой в %).**

**Рисунок 3.10 Оценка доли контракта, которая платится компаниями в нелегальной форме для того, чтобы заключить договора с государством (горизонтальная ось – доля компаний, которые согласны с данной оценкой в %).**

Источник: результаты опроса

Предприятиям также было предложено согласиться либо нет с утверждениями, которые могут являться препятствиями для развития бизнеса.

Таблица 3.1 Возможные барьеры для развития бизнеса в строительной отрасли

Возможные барьеры	Полностью согласны	Согласны	Скорее согласны, чем не согласны	Не согласны	Полностью не согласны
	%	%	%	%	%
Высокий уровень налогов	36,0 %	50,0 %	14,0 %	0,0 %	0,0 %
Частые изменения в налоговой политике	14,0 %	46,0 %	36,0 %	4,0 %	0,0 %
Непоследовательность законодательства в сфере регулирования бизнеса	26,0 %	40,0 %	28,0 %	6,0 %	0,0 %
Несовершенство бизнес-законодательства вследствие плохого качества администрирования и нехватки персонала	16,0 %	32,0 %	32,0 %	20,0 %	0,0 %
Предоставление недостаточной информации официальными органами власти малому и среднему бизнесу	14,0 %	32,0 %	36,0 %	18,0 %	0,0 %
Недостаток определенных консалтинговых консультации по вопросам маркетинга, финансовых и психологических проблем	12,0 %	20,0 %	40,0 %	26,0 %	2,0 %
Недостаток средств для бизнес-инвестирования	26,0 %	42,0 %	22,0 %	8,0 %	2,0 %
Ограниченные возможности по получению кредитов	20,0 %	38,0 %	32,0 %	8,0 %	2,0 %
Большое количество налоговых проверок	12,0 %	30,0 %	50,0 %	8,0 %	0,0 %
Уровень преступности и рэкет	2,0 %	8,0 %	24,0 %	52,0 %	14,0 %
Низкая платежная дисциплина клиентов	18,4 %	49,0 %	24,5 %	6,1 %	2,0 %

Неудовлетворительное отношение к бизнесу со стороны государства	20,0 %	28,0 %	32,0 %	16,0 %	4,0 %
Высокие временные издержки на переговоры с налоговыми инспекторами	10,0 %	26,0 %	40,0 %	20,0 %	4,0 %
Государственная коррупция	18,0 %	34,0 %	18,0 %	28,0 %	2,0 %
Слабая заинтересованность работников	12,0 %	26,0 %	22,0 %	32,0 %	8,0 %
Высокий уровень конкуренции со стороны официального бизнеса	10,0 %	26,0 %	44,0 %	20,0 %	0,0 %
Высокий уровень конкуренции со стороны неофициального бизнеса	8,2 %	30,6 %	32,7 %	22,4 %	6,1 %
Низкий уровень покупательной способности	44,0 %	38,0 %	14,0 %	2,0 %	2,0 %
Недостаток квалифицированных работников	12,0 %	28,0 %	22,0 %	32,0 %	6,0 %
Недостаток квалифицированных управленцев	20,0 %	14,0 %	38,0 %	26,0 %	2,0 %
Инфляция	22,0 %	54,0 %	24,0 %	0,0 %	0,0 %
Низкий спрос со стороны заказчиков (покупателей)	26,0 %	34,0 %	22,0 %	16,0 %	2,0 %
Невозможность роста на новых рынках	24,0 %	28,0 %	34,0 %	12,0 %	2,0 %

Источник: результаты опроса

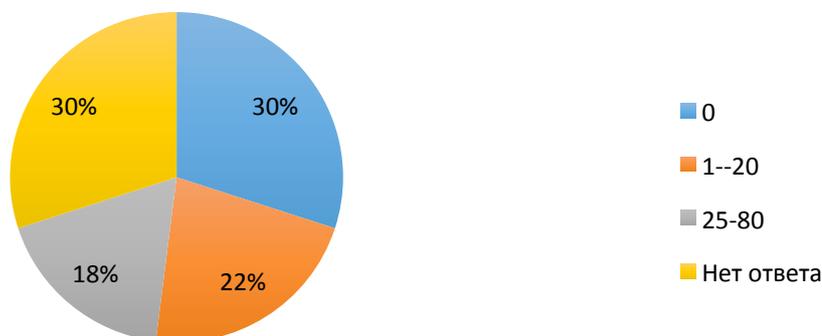
Приведенные утверждения можно разделить на 3 группы. Это административные препятствия, экономические трудности и проблемы связанные с функционированием теневой экономики. Основываясь на результатах опроса можно заключить, что имеют отрицательное влияние на развитие бизнеса все три группы факторов в меньшей или большей степени. Компании прежде всего волнуют вопросы налогообложения, неудовлетворительное отношение государства к бизнесу, а также непоследовательность законодательства в сфере регулирования бизнеса. Среди экономических факторов можно выделить высокий уровень инфляции, проблемы кредитования, невозможность роста на новых рынках, а также низкий спрос со стороны заказчиков и покупателей. Что касается вопросов по-поводу коррупции, то здесь большинство респондентов подтвердили влияние данного негативного фактора. Более 50% респонденты считают, что наличие коррупции негативно сказывается на развитие бизнеса и 18% отметили что скорее согласны, чем не согласны с данным утверждением. В тоже время 30% респондентов не согласились с данным фактом. Примерно аналогичная структура ответов наблюдается по-поводу утверждения о негативном влиянии конкуренции со стороны неофициального бизнеса. Положительным является факт того, что большинство организаций исключили рэкет из преград на пути развития бизнеса.

Таким образом, проблемы коррупции и наличие теневой экономики волнуют большинство опрошенных компаний, причем более ярко выражено недовольство именно уровнем коррупции. Следует отметить, что неэффективное государственное регулирование, а также экономические проблемы косвенно создают основу для развития «серых» схем как в целом в экономике, так и в частности в строительном секторе.

В третьей части опроса респондентам было предложено ответить на вопросы связанные с осуществлением государственных закупок. Следует отметить, что данный перечень вопросов был воспринят негативно. Часть респондентов отказалась давать ответы на большинство из поставленных вопросов о государственных закупках. Из пятидесяти компаний 29 заявили о том, что принимали участие за последние два года в государственных закупках. При этом 24 компании отметили, что в этот период смогли выиграть тендер.

При вопросе о количестве организаций, участвующих в одном тендере по государственным закупкам, мнения респондентов также разделились. Из общего количества опрошенных 20% компаний ответили, что в тех тендерах, где они принимали участие, обычно было заявлено до 5 компаний, однако 42% предприятий строительной отрасли отметили, что количество конкурентов может колебаться от 6 до 20 компаний.

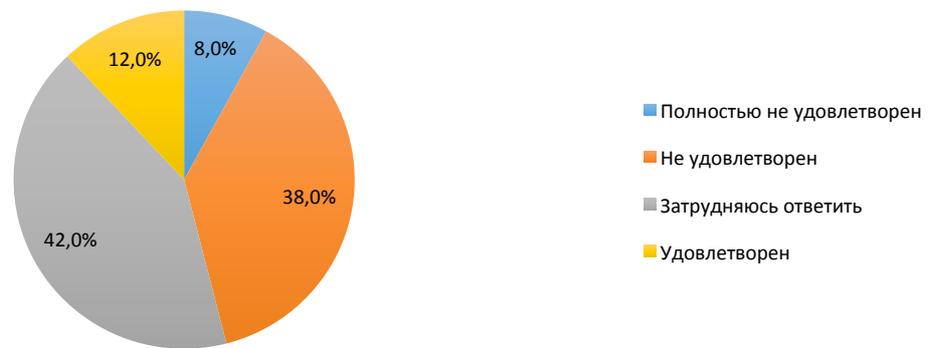
Таким образом, в данной сфере наблюдается достаточно высокий уровень конкуренции между участниками строительного рынка. Вместе с тем наличие конкуренции не всегда позволяет избежать коррупционных сделок и схем. Например на вопрос о том какой процент конкурсов по государственным закупкам Ваша компания проиграла из-за недобросовестной конкуренции 40% респондентов ответили, что такие случаи были. Исходя из того, что более 40% опрашиваемых компаний вообще не принимали участие в тендерах в последние два года, можно предположить, что большинство из предприятий имевших такой опыт считают, что сталкивались с недобросовестной конкуренцией.



**Рисунок 3.11 Ответ на вопрос: В среднем какой % конкурсов по государственным закупкам Ваша компания проиграла из-за недобросовестной конкуренции**

Источник: результаты опроса

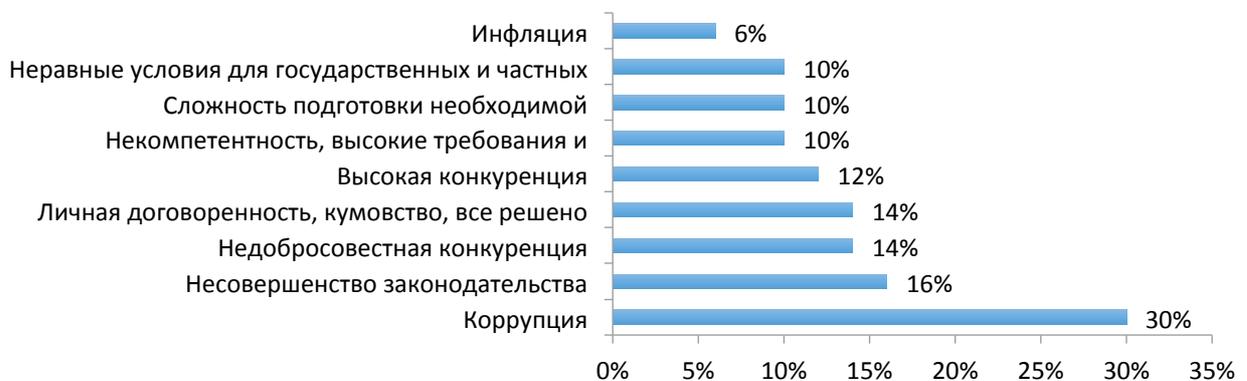
Исходя из полученных ответов одной из причин, создающие проблемы в сфере государственных закупок является несовершенство законодательства. Только 8% организаций отметили, что их устраивает законодательство о государственных закупках. При этом 42% опрошенных затруднились ответить, что можно объяснить отсутствием опыта участия компаний в таких конкурсах. В тоже время 46% респондентов, то есть большая часть тех, кто в последние два года участвовал в государственных закупках, заявили об неудовлетворенности современным законодательством в области регулирования государственных закупок.



**Рисунок 3.12 Степень удовлетворенности качеством законодательства в сфере государственных закупок**

Источник: результаты опроса

Особую роль в исследовании занимает изучение основных проблем, с которыми сталкиваются компании при участии в конкурсах по государственным закупкам. В рамках проведенного опроса предприятия попросили назвать три основные проблемы в данной области. Респонденты назвали достаточно широкий перечень проблем. Далее приведен график, отражающий основные трудности, которые являются наиболее популярными среди ответов компаний.



**Рисунок 3.13 Основные проблемы, с которыми сталкиваются компании при участии в конкурсе по государственным закупкам (% предприятий, назвавших данную проблему)**

Источник: результаты опроса

Как можно видеть на графике, наиболее актуальной проблемой в сфере государственных закупок является проблема коррупции. Данный фактор выделили 30% опрошенных. Помимо этого ряд компаний отметили, что негативное влияние на сферу государственных закупок оказывают также нечестная конкуренция и свояченичество. Среди преград административного характера наибольшее внимание заслуживает несовершенство законодательства и сложность составления документации. Наконец среди экономических трудностей предприятия больше всего волнует проблемы работы с заказчиками и неравенство условий для работы компаний частного и государственного секторов.

### **3.4. Рекомендации**

Таким образом, на основе сделанного анализа можно заключить, что белорусские компании строительного сектора сталкиваются с рядом проблем и большим количеством рисков в своей деятельности. Несомненно одним из важных условий, которые косвенно стимулируют рост коррупционных сделок и развитие теневой экономики является противоречивость и изменчивость законодательства. Из-за того, что правила проведения государственных закупок постоянно меняются, предприятиям очень сложно в точности их соблюдать.

В качестве примера можно привести законодательство в области закупок товаров, работ и услуг в строительстве. До начала 2017 года осуществление закупок, полностью или частично проводимое за счет бюджетных средств, средств государственных внебюджетных фондов и закупок за счет негосударственных источников регулировалось различными законодательными актами<sup>6</sup>. Начиная с текущего года все закупки в сфере строительства должны проводиться в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь № 380 «О закупках товаров (работ, услуг) при строительстве». Действие данного документа распространяется на период до конца 2018 года. Затем возможно опять будут приняты какие-то концептуальные изменения.

В соответствии с новым законодательством закупки товаров в строительстве можно проводить путем торгов, переговоров или биржевых торгов, а для закупок работ и услуг необходимо применять подрядные торги или переговоры. В законодательстве о государственных закупках в целом (за исключением строительства) способы их осуществления более разнообразны. При этом подрядные торги в строительстве необходимо проводить в обязательном порядке только при осуществлении жилищного строительства, и строительства полностью или частично финансируемого за счет бюджетных средств, если совокупная стоимость составляет более 6 тысяч базовых величин<sup>7</sup>, а также при строительстве объектов за счет ресурсов государственных организаций и субъектов хозяйствования с долей государственной собственности, если стоимость строительства при этом составляет более 100 тыс. базовых величин. Проведение торгов является необязательным если торги признаны несостоявшимися из-за того, что победитель не определен или отказался от контракта. Также возможно исключение процедуры торгов при заключении контрактов между генеральным подрядчиком и субподрядчиками.

Таким образом, данные изменения в законодательстве с одной стороны упрощают процесс закупок и выбор подрядчиков и субподрядчиков. С другой стороны, они не способствуют существенному повышению прозрачности сделок. Кроме того, принятые нормы будут действовать

---

<sup>6</sup> Государственные закупки в строительном секторе регулировались Законом «О государственных закупках товаров (работ, услуг)», а закупки за счет негосударственных средств – Указом Президента Республики Беларусь от 31.12.2013 № 591 «О проведении процедур закупок при строительстве» и постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 31.01.2014 № 88 «Об организации и проведении процедур закупок товаров (работ, услуг) и расчетах между заказчиком и подрядчиком при строительстве объектов».

<sup>7</sup> С 1 января 2017 года размер базовой величины в республике Беларусь составляет 23 белорусских рубля или 12,5 евро в эквиваленте.

только два года. После этого могут опять произойти кардинальные изменения. При этом неустойчивость, и сложность законодательства зачастую является одним из факторов развития теневого рынка. В этой связи оптимальным было бы выработать основополагающие законодательные нормы, регулирующие строительный сектор и затем осуществлять только их совершенствование.

Основываясь на национальном и международном опыте можно поднять проблему взаимоотношения подрядчика и субподрядчиков. В Беларуси, как и в ряде других стран, данные операции остаются относительно непрозрачными даже по тем проектам, которые реализуются за счет бюджетных средств. В условиях многоуровневой структуры взаимодействия субподрядных организаций, очень сложно проследить эффективность использования средств. Кроме того, возникает вопрос о прозрачности процесса закупок, если торги были признаны несостоявшимися. В этом случае возможно применение процедуры переговоров, что также снижает уровень открытости сделки.

Исходя из проведенного опроса предприятий существует проблема субъективности процесса закупок. Это означает, что процесс невозможно осуществить без непосредственного взаимодействия между организаторами тендера и подрядчиками. Минимизация человеческого фактора снижает риск злоупотреблений. Особенно это касается сферы государственных закупок. Поэтому на наш взгляд очень важным моментом при осуществлении торгов по государственным закупкам в сфере строительства является автоматизация и всеобщая открытость процесса. Это позволит без ужесточения наказания снизить уровень коррупции.

Положительным примером в данной области является опыт Грузии. В данной стране торги проводятся на базе Агентства по государственным закупкам в электронной форме. Причем организаторы торгов не знают кто из поставщиков в них участвует, так как каждому участнику присваивается свой обезличенный номер. Кроме того, информация о торгах известна заранее и постоянно доступна в сети интернет. Возможно в любой момент ознакомиться с требуемой документацией и, таким образом, своевременно подготовиться к тендеру. Каждый участник тендера может оспорить принятые решения в электронном суде по разрешению споров. После проведения торгов информация о победителе становится полностью открытой. Также на сайте государственных закупок можно посмотреть какие платежи были проведены и ознакомиться с историей предыдущих торгов.

Грузия является также примером реализации политики в области открытых данных (open data). Суть работы данной системы означает получение доступа обычным пользователем к любому источнику информации, кроме секретных, в машиночитаемом формате. В России, например, данный процесс регулируется Законом об открытых данных. Ведется постоянный диалог государства и общества о необходимости открытия той или иной информации. Таким образом, чем более детальная информация публикуется о проводимых сделках, процедурах и процессах, тем выше взаимодействие общества и государства и тем сложнее скрыть факты злоупотреблений, в том числе и в сфере строительства.

Следующей проблемой в рамках осуществления строительства можно назвать проверки соответствия строительных объектов нормам белорусского законодательства. Так как в данном случае сдача или не сдача объекта зависит от решения конкретных лиц из государственных структур, то это также является сферой для коррупционных схем. В данной области возможно предложить

создание независимых организаций, которые были бы заинтересованы в том, что бы инспектируемые ими объекты соответствовали всем нормативным требованиям, но при этом были сданы в срок. Они будут выступать в качестве консультантов и давать независимую оценку соответствия. Данные службы можно сравнить с независимыми аудиторскими компаниями, которые помогают своим клиентам приводить в порядок бухгалтерию без наложения на них при этом каких-либо санкций.

Важным этапом на пути снижения уровня теневой экономики является диджитализация процесса работы государственных структур, а также перевод в электронный формат взаимодействие государства и субъектов хозяйствования. То есть в данном случае следует рассмотреть возможность построения системы электронного правительства. Необходимо отметить, что в Беларуси до сих пор нет четкого плана действий в отношении создания такой системы, а также нормативного или законодательного акта, который бы четко регулировал данную сферу. Если же обратиться к опыту например Эстонии, то в этой стране практически все государственные процедуры можно осуществить в on-line режиме. Исключение личного контракта при получении разрешений и лицензий между государственными органами и юридическими и физическими лицами исключает возможность коррупционных схем.

Помимо прочего следует рассмотреть возможность организации проведения государственных процедур на основе принципа блокчейн. В данном случае все участники данной сети имеют возможность видеть все совершаемые операции. Кроме того, проведенные транзакции не могут быть аннулированы или отозваны, что позволяет отследить цепочку действий.

В продолжение вышеизложенного можно также отметить необходимость создания эффективного электронного документооборота между государственными органам, заказчиками и исполнителями контрактов в строительстве. В настоящее время обмен документами в электронном формате до сих пор дублируется документами на бумажных носителях. Экономичность и более высокая степень открытости электронных документов позволят сократить временные и административные издержки, а также повысить прозрачность совершаемых операций.

Таким образом, для снижения уровня коррупции и серых схем в строительстве необходимо задуматься о скорейшем внедрении полноценной диджитализации документооборота и формировании системы электронного правительства.

Возможные риски в данном направлении могут быть связаны с затратностью производимых изменений. Беларусь в несколько раз превосходит по численности населения каждого из прибалтийских государств, Грузию или Финляндию. В этой связи перестройка работы государственных органов будет связана со значительными материальными издержками. Потому для адаптации мирового опыта к национальным особенностям и внедрение только эффективных проектов в эксплуатацию в рамках всей страны, следует рассмотреть возможность частично базировать создание системы электронного правительства, в том числе в области регулирования и контроля строительного сектора, на основе пилотных проектов. Успешные проекты должны получить дальнейшее развитие в рамках всего государства, а менее эффективные можно будет завершить с минимальными потерями.

Важной мерой на пути ухода от налогов и снижения риска коррупционных схем в строительном секторе является развитие расчетов в безналичной форме. Не смотря на то, что по общему правилу

предприятия и организации должны осуществлять и принимать платежи в безналичной форме, остается определенная доля транзакций с наличными деньгами. В основном это касается сделок между юридическими и физическими лицами. Одной из мер по снижению доли наличных платежей в расчетах могло бы стать уменьшение максимальных сумм для проведения транзакций в наличной форме.

Одним из распространенных примеров ухода от налогов является выполнение отделочных работ в частных домах или квартирах незарегистрированными строительными бригадами или отсутствие должного оформления контрактов легально функционирующими строительными компаниями. В основном это конечно касается мелких фирм и индивидуальных предпринимателей.

Проблемой также является оплата труда строителей. В настоящее время существует возможность найма работников за минимальную заработную плату. Доплаты в этом случае идут в виде неучтенных заработков. Частично решением данной проблемы могло бы стать внедрение ID карточек каждого работника. В этом случае было бы видно сколько человек реально работает и как при этом оценивается их труд. Для Беларуси мог бы быть полезен опыт Финляндии. В этой стране каждый наемный работник строительной компании и наниматель должны иметь собственную ID карточку на которой указана фамилия и имя работника, номер налогоплательщика и имя нанимателя. Налоговые органы в режиме он-лайн могут проверить информацию по ID карточке. Достоверность указанной на карточке информации проверяют специальные трудовые инспекторы. Иногда проверки проводятся также с участием полиции и налоговых органов. В случае выявленных нарушений налагается персональная ответственность.

Введение карточек позволило бы идентифицировать всех работников и нанимателей занятых на строительстве того или иного объекта. Кроме того, открытость номера налогоплательщика делает возможным контроль за своевременной оплатой подоходного налога.

Важным фактором при проведении торгов по государственным закупкам в сфере строительства является цена. На наш взгляд не всегда оправдано решающее значение отводить именно данному критерию. Некоторые строительные организации находят возможность использования поправочных коэффициентов к цене (например при найме штат инвалидов) и необоснованно выигрывают конкурс. В этом случае целесообразно помимо цены учитывать в качестве основных критериев такие показатели как технологичность объекта торгов и его финансовая отдача. Кроме того, возможно пересмотреть перечень субъектов, имеющих льготы при участии в конкурсах.

Наконец, как показывает практика Грузии, уровень коррупции можно снизить, обеспечив работников государственных органов достойной оплатой их труда. Рост материальной обеспеченности людей повышает ценность их занятости в государственном секторе. Причем материальная заинтересованность может создаваться не только за счет повышения уровня заработной платы, но и путем предложения социального пакета.

Таким образом, формирование эффективной системы контроля и наказания за противоправные действия является важным, но не единственным элементом борьбы с коррупцией в том числе строительном секторе. Большое значение в данном отношении имеет создание благоприятной экономической и регуляторной среды, а также возможность постоянного диалога между органами государственной власти и общественностью.

### 3.5. Выводы

На основании проведенного анализа можем обозначить основные предпосылки, способствующие развитию коррупции и уклонению от уплаты налогов в строительном секторе Республики Беларусь:

1. Противоречивость и изменчивость законодательства, сложность оформления необходимой документации для участия в тендерах по государственным закупкам.
2. Проблема субъективности процесса закупок. Закупки в строительном секторе не могут выполняться без личного взаимодействия между организаторами тендера и подрядчиками.
3. Большое количество проверок соответствия сдаваемых объектов строительства нормам белорусского законодательства.
4. Наличие большого количества субподрядных организаций, которые могут работать в рамках одного проекта, создают условия для снижения прозрачности производства.
5. Отсутствие стандартизированных контрактов при заключении соглашений в строительстве.
6. Дублирование бумажного и электронного документооборота.
7. Конкуренция со стороны нелегального бизнеса. В качестве примера можно привести выполнение отделочных работ в частных домах или квартирах незарегистрированными строительными бригадами.
8. Не всегда равные условия для государственных и частных предприятий, участвующих в государственных закупках, а также наличие льгот для некоторых категорий организаций.

Исходя из существующих проблем и с учетом мирового опыта можно предложить следующие рекомендации по борьбе с коррупцией и уходу от уплаты налогов в строительном секторе Республики Беларусь:

1. Провести работу по упрощению национального законодательства в сфере строительства и обеспечить его стабильность.
2. Свести к минимуму человеческий фактор при осуществлении государственных закупок путем автоматизации процесса, полного перевода его в электронную форму и обеспечения открытости данных о государственных закупках.
3. Текущий контроль за соблюдением норм национального законодательства при сдаче объекта недвижимости возможно поручить независимым организациям, которые будут выступать в качестве консультантов и давать независимую оценку соответствия.
4. Ускорить процесс построения системы E-Government путем дигитализации (digitalization) процесса работы государственных структур и перевода в электронный формат взаимодействие государства с населением и субъектами хозяйствования.
5. Для минимизации излишних затрат в области изменения законодательства и внедрения инновационных методик контроля в строительном секторе, следует рассмотреть возможность запуска пилотных проектов.
6. Сократить возможности для оплаты услуг и товаров в строительстве в наличной форме (например по контрактам между застройщиком и физическими лицами) путем снижения максимальных сумм для проведения транзакций в наличной форме.
7. Внедрить идентификационные карточки для каждого работника и нанимателей.
8. Привлечь высококлассных и мотивированных специалистов в государственный сектор, в том числе путем повышения оплаты труда государственных служащих.
9. Разработка эффективного и прозрачного механизма извещения о случаях коррупции.

10. Цена не всегда должна быть решающим фактором при проведении торгов в рамках государственных закупок. Необходимо повысить зависимость результатов тендера от таких факторов как технологическая (конструктивная) сложность объекта и его ожидаемая финансовая отдача.

11. Проводить постоянный мониторинг уровня теневой экономики в разрезе отраслей. За основу можно взять методику расчета индекса теневой экономики, который определяется по трем странам Балтии.

### **Общие заключения по трем странам**

В трех партнерских государствах ситуация с теневой экономикой и коррупцией несколько различается. В Финляндии, которая зачастую находится на вершине рейтинга самых низкокоррупционных государств мира, разговоры о коррупции и теневой экономике являются достаточно редкими. В Латвии было много дискуссий о способах решения проблем, связанных с теневой экономикой и коррупцией, а в Беларуси тема теневой экономики широко не обсуждается. Несмотря на это, во всех трех государствах были сделаны три частично связанных друг с другом вывода:

1. Воздействие длинных цепочек субподряда в строительстве на теневую экономику и коррупцию.
2. Роль мелких и крупных предприятий в борьбе против теневой экономики и коррупции.
3. Потребность в развитых механизмах сообщения о случаях коррупции и защите.

#### **• Длинные цепочки субподрядчиков в строительстве**

Как показывают результаты Латвии, Беларуси и Финляндии, и это, скорее всего, является характерным для большинства государств, в масштабных строительных проектах распространена и является приемлемой ситуация с наличием длинных цепочек субподрядчиков с несколькими генеральными подрядчиками и субподрядчиками. Зачастую тяжело отследить выполнение налоговых обязательств ближе к концу таких цепочек, следовательно, существует большая вероятность того, что нанятые мелкие субподрядчики будут уклоняться от уплаты налогов. Это также связано со вторым выводом о том, что большинство строительных компаний являются малыми или средними. В строительстве сложно исключить длинные цепочки подряда, потому что большинство выполняемых работ носят весьма специфический характер. Однако необходимо ввести механизм, который обеспечивал бы соответствие налоговому законодательству ближе к концу таких цепочек.

Одной из рекомендаций, сделанных во время исследования, которая может применяться во всех трех партнерских государствах, является то, что местные органы власти, привлекающие генеральных подрядчиков, должны нести ответственность за проверку также уплаты субподрядчиками, с которыми планирует работать генеральный подрядчик, налогов и взносов на социальное страхование в течение последних 12 месяцев.

В настоящее время в Латвии, муниципалитеты, привлекающие подрядчиков, несут ответственность только за проверку генерального подрядчика на предмет любых налоговых задолженностей и при наличии таковых незамедлительно отстраняют его от участия в конкурсе. Такое же правило должно применяться к нанимаемым субподрядчикам. Генеральный подрядчик должен информировать местные власти о субподрядчиках, с которыми он планирует работать. Последние, в свою очередь, должны представить свои справки об уплате налогов в качестве части

заявки на участие в процессе закупки. При наличии долговых обязательств субподрядчики должны быть исключены из процедуры закупок.

- **Малые строительные предприятия**

Тремя партнерскими государствами обнаружено, что большинство строительных компаний в соответствующих странах составляют малые предприятия. Данные компании зачастую сталкиваются с самыми большими проблемами в процессе муниципальных закупок, могут страдать от несправедливого отношения, недобросовестной конкуренции и теневой деятельности.

Малые предприятия являются «позвоночником» строительного сектора, поскольку они преимущественно осуществляют деятельность как субподрядчики и являются теми, кто непосредственно выполняет строительные работы. Таким образом, при работе над улучшением законодательства или процедур в области государственных закупок не следует забывать об интересах малого бизнеса. Например, в случае с Латвией это означает, что при внедрении оценок или классификации строительных предприятий это должно быть сделано способом, стимулирующим участие малых предприятий в масштабных строительных конкурсах.

- **Улучшение механизмов сообщения о случаях коррупции**

В своих исследованиях особое внимание уделялось информированию о случаях коррупции и защите лиц, сообщивших о них. Текущее законодательство в этой сфере не является завершенным, и следует продвигать четкие каналы сообщения о случаях коррупции. В дополнение необходимо совершенствовать механизмы сообщения о случаях коррупции, чтобы обеспечить после извещения о нарушениях отсутствие дискриминации или обвинений в нелояльности лиц, сообщивших о них.

Проект позволил предать огласке один случай сообщения о коррупции в Латвии, в рамках закупки на строительство стадиона в Екабпилсском самоуправлении. Этот случай четко показал роль таких неправительственных организаций, как TI Latvia, которую они должны играть для продвижения сообщения о случаях коррупции в качестве инструмента для достижения большей прозрачности в процессе государственных закупок.

## Список литературы

### Латвия

1. Закон Латвии о публичных закупках: <https://likumi.lv/doc.php?id=287760> (доступно только на латышском языке);
2. Меморандум о взаимопонимании между соответствующими членами кабинета министров и представителями строительного сектора, направленный на борьбу с теневой экономикой в строительном секторе: <http://bvkb.gov.lv/sites/default/files/memorands.pdf> (Май, 2016 г.);
3. Рабочий план государственных органов Латвии по ограничению теневой экономики с 2016 г. по 2020 г.: [http://www.base.org.lv/wp-content/uploads/2016/06/EEIP\\_2016\\_2020.pdf](http://www.base.org.lv/wp-content/uploads/2016/06/EEIP_2016_2020.pdf)
4. Центральное бюро статистики: [www.csb.lv](http://www.csb.lv);
5. ТВ-программа DeFacto (21 мая 2017 г.): <https://ltv.lsm.lv/lv/raksts/21.05.2017-21.-maiija-de-facto.id97985/>
6. Putnis, J.T., Sauka, A. 2016. Shadow economy index for the Baltic countries 2009–2016. The Centre for Sustainable Business at SSE Riga;
7. Putnis, J.T., Sauka, A. 2015. Measuring the shadow economy using company managers. Journal of Comparative Economics 43, стр. 471–490;
8. Sauka, A., 2016, Shadow Economy in the Construction Sector of Latvia, 2015–2016, The Centre for Sustainable Business at SSE Riga;
9. Competition Affecting Factor Analysis in the Construction Sector of Latvia, 2016, The Centre for Sustainable Business at SSE Riga;

### Финляндия

1. Закон о публичных закупках (348/2007): <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2007/en20070348>;
2. Европейская комиссия (2007). *Undeclared work in the European Union*. Special Eurobarometer 284, Октябрь 2007 г. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion and coordinated by Directorate-General for Communication;
3. Европейская комиссия (2011). *Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on public procurement*: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0896:FIN:EN:PDF>;
4. Европейская комиссия (2014). *Undeclared work in the European Union*. Special Eurobarometer 402, Март 2014 г. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion and coordinated by Directorate-General for Communication. [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm);
5. Eurofound (2013). *Liability in subcontracting processes in the European construction sector*. European foundation for the improvement of living and working conditions, Дублин, Ирландия;
6. <http://www.ft.dk/samling/20121/almdel/beu/spm/69/svar/931966/1199657.pdf>;
7. Finnwatch (2016). *Jäätuorta mittaamassa: Arvioita monikansallisten yritysten aggressiivisen verosuunnittelun laajuudesta Suomessa*. Finnwatch 6/2016. <http://finnwatch.org/images/pdf/jaavuori.pdf>;
8. Fisman, Raymond & Svensson, Jakob (2007). *Are corruption and taxation really harmful to growth? Firm level evidence*. Original Research Article Journal of Development Economics, Volume 83, Issue 1, май 2007 г., стр. 63–75;

9. Gauthier, Bernard & Goyette, Jonathan (2012). *Fiscal policy and corruption*. Cahiers de recherche 12-09, Departement d'Economie de la Faculte d'administration à l'Universite de Sherbrooke. Policy Research Working Paper 5356;
10. Hirvonen, Markku, Lith, Pekka & Walden, Risto (2010). *Suomen kansainvälistyvä harmaa talous*. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan tilaaman harmaata taloutta käsittelevän tutkimuksen loppuraportti. Harmaa Hirvi Oy, Kesäkuu 2010;
11. Hirvonen, Markku (2013). *Tilajaavastuulain uudistusta valmisteleavan työryhmän väliraportin ehdotusten ja sääntelymallien rikosentorjuntavaikutusten arviointi*. Loppuraportti, Harmaa Hirvi Oy Markku Hirvonen, 2.12.2013;
12. Hirvonen, Markku & Määttä, Kalle (2015). *Harmaan talouden torjunta. Selvitys harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntatoimista 2010–2014 eduskunnan tarkastusvaliokunnalle*. Harmaa Hirvi Oy, 19.1.2015;
13. Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016);
14. Laukkanen, Erkki (2013). *Detected Corruption in Nordic Countries and elsewhere: How do we stand out?* National Integrity Systems Project, Transparency Finland, 1/2013;
15. Laukkanen, Erkki (2014). *Corruption line in the Baltics – the key differences between key countries*. Baltic Rim Economies Quarterly Review, Issue No 3, 23 May 2013, pages 65–66;
16. McLaren, John (1996). *Corruption, Black Markets, and the Fiscal Problem in LDC's: Some Recent Findings*. Columbia University, July 1996, Discussion Paper Series No. 9596-25;
17. Schneider, Friedrich (2015). *Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2015: Different Developments*. <http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2015/ShadEcEurope31.pdf>;
18. Schneider, Friedrich. (2012). *The Shadow Economy and Work in the Shadow: What Do We (Not) Know?* IZA DP No. 6423, March 2012. <http://ftp.iza.org/dp6423.pdf>;
19. Transparency International Finland (2012). *National Integrity System Assessment*. [file:///C:/Users/elauk/Downloads/2011\\_NIS\\_Finland\\_EN.pdf](file:///C:/Users/elauk/Downloads/2011_NIS_Finland_EN.pdf);
20. Tervahartiala, Suvi (2010). *Talousrikollisuuden torjunta rakennusalalla – Hollannin ketjuvastuu- ja sulkutilijärjestelmän soveltuvuus Suomeen*. Lapin yliopisto, tutkielma, oikeustieteiden tiedekunta.

#### Беларусь

1. Закупки в строительстве, что изменилось с 1 января 2017 г. Доступно в интернете: [http://www.mas.by/ru/news\\_ru/view/zakupki-v-stroitelstve-cto-izmenilos-s-1-janvarja-2017-goda-852/](http://www.mas.by/ru/news_ru/view/zakupki-v-stroitelstve-cto-izmenilos-s-1-janvarja-2017-goda-852/)
2. Нацбанк: Доля теневой экономики в Беларуси очень большая [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://udf.by/news/economic/122857-nacbank-dolya-tenevoy-ekonomiki-v-belarusi-ochen-bolshaya.html>. - Дата доступа: 21.03.2017
3. Официальный интернет-сайт Transparency International. Доступно в интернете: <https://www.transparency.org/>.
4. Официальный интернет-сайт Национального статистического комитета Республики Беларусь. Доступно в интернете: <http://www.belstat.gov.by>.
5. Официальный интернет-сайт муниципальных закупок в Беларуси. Доступно в интернете: <http://www.icetrade.by>.
6. Официальный интернет-сайт Европейской комиссии. Доступно в интернете: [https://ec.europa.eu/commission/index\\_en](https://ec.europa.eu/commission/index_en).

7. Указ Президента Республики Беларусь № 380 от 20.10.2016 «О закупках товаров (работ, услуг) при строительстве». Доступно в интернете: <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=P31600380>.
8. Anderson, E. 2013. Municipal “Best Practices”: Preventing Fraud, Bribery and Corruption, International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy. Доступно в интернете: <http://icclr.law.ubc.ca/sites/icclr.law.ubc.ca/files/publications/pdfs/Municipal%20Best%20Practices%20-%20Preventing%20Fraud%2C%20Bribery%20and%20Corruption%20FINAL.pdf>.
9. Briganti, F., Machalska, M., Steinmeyer, Heinz-Dietrich, Buelen, W. 2015. Social Identity cards in the European construction industry, edited by Buelen W. Доступно в интернете: <http://www.efbww.org/pdfs/EFBWW-FIEC%20report%20on%20social%20ID%20cards%20in%20the%20construction%20industry.pdf>.
10. Fazekas, M., Toth, I.J., King, L.P. 2013. Corruption manual for beginners: “Corruption techniques” in public procurement with examples from Hungary, Working Paper series: CRCB-WP/2013:01 Версия 2.0, Будапешт, Венгрия. Доступно в интернете: [http://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2013/12/Fazekas-Toth-King\\_Corruption-manual-for-beginners\\_v2\\_2013.pdf](http://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2013/12/Fazekas-Toth-King_Corruption-manual-for-beginners_v2_2013.pdf).
11. Krasny, A. 2014. Georgia E-Government. Доступно в интернете: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ua/Documents/public-sector/e-government/Electronic%20government%20of%20Georgia.pdf>.
12. Naumov, A. 2014. Georgia E-experience for Belarus. Доступно в интернете: <http://e-gov.by/best-practices/elektronnyj-opyt-gruzii-dlya-belarusi>.
13. Putnis, J.T., Sauka, A. 2016. Shadow economy index for the Baltic countries 2009 – 2016. The Center for Sustainable Business at SSE Riga. стр. 47.
14. Putnis, J.T., Sauka, A. 2015. Measuring the shadow economy using company managers. Journal of Comparative Economics 43, стр. 471–490.
15. Pelipas, I., Tochitskaya, I. 2016. Problems of corruption in the assessments of small and medium enterprises. Доступно в интернете: <http://www.research.by/webroot/delivery/files/dp2016r08.pdf>.
16. Preventing corruption in public procurements. 2016. OECD Publishing. Доступно в интернете: <http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-in-Public-Procurement-Brochure.pdf>
17. Zaiats, D. 2015. The authorities will strengthen the fight against the shadow economy [Электронный ресурс]. – Способ доступа: <https://news.tut.by/economics/465337.html>.