

**УПРАВЛЕНИЕ
ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ В
ЕВРЕЙСКОЙ АВТОНОМНОЙ ОБЛАСТИ**

**ДЕПАРТАМЕНТ ПО РЕГУЛИРОВАНИЮ КОНТРАКТНОЙ
СИСТЕМЫ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ПРАВИТЕЛЬСТВА
ЕВРЕЙСКОЙ АВТОНОМНОЙ ОБЛАСТИ**

Инструктивно-методические материалы по
выявлению личной заинтересованности
государственных и муниципальных заказчиков,
которая приводит или может привести к конфликту
интересов, при осуществлении закупок товаров,
работ, услуг для обеспечения государственных и
муниципальных нужд

**г. Биробиджан
2023**

Введение

Материалы по выявлению личной заинтересованности государственных и муниципальных заказчиков, которая приводит или может привести к конфликту интересов, при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, подготовлены на основании письма Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 30.09.2020 № 18-2/10/П-9716 «О Методических рекомендациях по выявлению и минимизации рисков при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Минтруд России).

При подготовке материалов учитывались: складывающаяся судебная практика, обзоры практики правоприменения в сфере конфликта интересов, обзор типовых ситуаций конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядка их урегулирования, подготовленные Минтрудом России.

I. Типовые случаи, содержащие признаки наличия личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд

Действия, которые могут быть квалифицированы как коррупционные в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, характеризуются следующими особенностями:

- совершаются специальными субъектами (как правило, наделенными полномочиями в сфере закупок);
- совершаются благодаря служебному положению и полномочиям соответствующего должностного лица;
- непременно направлены на получение личной выгоды должностным лицом заказчика;
- направлены, в том числе, на удовлетворение интересов лица, предлагающего должностному лицу предоставление той или иной формы вознаграждения (например, взятки и т.д.);
- выполняются должностным лицом умышленно;
- нарушают законные интересы государства.

Как правило, указанные особенности в совокупности характеризуют действие как возможно коррупционное. Наличие указанных особенностей устанавливается в ходе аналитических мероприятий.

Типовые ситуации и случаи, содержащие признаки наличия личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд

1. В конкурентных процедурах по определению поставщика (подрядчика, исполнителя) участвует организация, в которой работает близкий родственник члена конкурсной (аукционной, котировочной)

комиссии либо должностного лица заказчика, от которого зависит определение поставщика (подрядчика, исполнителя).

2. В конкурентных процедурах участвует организация, в которой у члена конкурсной (аукционной, котировочной, приемочной) комиссии либо должностного лица заказчика, от которого зависит определение поставщика (подрядчика, исполнителя), имеется доля участия в уставном капитале, либо указанные лица являются соучредителями данной организации.

3. Должностное лицо, занимающее должность руководителя, заместителя руководителя заказчика, либо должностное лицо заказчика, непосредственно участвующее в осуществлении конкретной закупки, либо член конкурсной (аукционной, котировочной) комиссии ранее выполняли трудовые функции в организации, подавшей заявку на участие в конкурентной процедуре.

4. В организации или в органе управления юридического лица, подавшего заявку на участие в конкурентной процедуре, работает лицо, ранее являвшееся руководителем, заместителем руководителя заказчика, либо входившее в состав конкурсной (аукционной, котировочной, приемочной) комиссии заказчика, либо задействованное в проведении закупок, для участия в которых указанная организация ранее подавала заявку, либо осуществлявшее в отношении данного органа контрольные или надзорные функции.

5. Сотрудник заказчика участвует в принятии решения о закупке товаров, являющихся результатами интеллектуальной деятельности, исключительными правами на которые обладает он сам, его родственники или иные лица, с которыми связана личная заинтересованность данного сотрудника.

6. Сотрудник заказчика и (или) его родственники, либо члены конкурсной (аукционной, котировочной, приемочной) комиссии владеют ценными бумагами организации, подавшей заявку на участие в конкурентной процедуре определения поставщика (подрядчика, исполнителя).

7. Сотрудник заказчика, его родственники или иные лица, с которыми связана личная заинтересованность данного сотрудника, получают подарки или иные блага (бесплатные услуги, скидки, ссуды, оплата развлечений, отдыха, транспортных расходов и т.д.) от физических лиц и (или) организаций, участвующих в конкурсных процедурах или с которыми заключен государственный контракт.

8. Должностное лицо, занимающее руководящую должность в организации, осуществляющей закупку, либо член конкурсной (аукционной, котировочной) комиссии ранее выполняли трудовые функции в организации, подавшей заявку на участие в конкурентной процедуре, и с момента увольнения данных лиц с работы в данной организации прошло менее трех лет.

9. Должностное лицо, заведомо осведомленное о том, что работы по государственному контракту по ремонту автомобильных дорог, полученные

организацией, будут произведены не данной организацией, а иным лицом, не располагающим соответствующими ресурсами, за незаконное вознаграждение осуществляло общее покровительство и попустительство при проведении контроля работ по ремонту дорог в рамках контракта.

10. Должностное лицо без проведения конкурентных процедур заключило два государственных контракта на реконструкцию автомобильных дорог, а также государственный контракт на проведение строительного контроля на выполнение данных работ.

11. Для достижения благоприятных для «лояльного» подрядчика результатов рассмотрения проектов сметных нормативов (экспертизы проектной документации, аудита предложений о закупках «под ключ») налаживается «неформальное» взаимодействие с организациями, оказывающими соответствующие услуги.

12. Заказчик в случае обязательного проведения экспертами, экспертными организациями экспертизы, предусмотренных контрактом поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг, заключает контракт с «лояльными» заказчику и (или) поставщику (подрядчику, исполнителю) экспертами, экспертными организациями.

13. В утвержденном перечне закупаемых товаров, работ, услуг устанавливаются завышенные предельные цены.

14. Заказчик в проекте контракта устанавливает слишком короткие сроки его исполнения, в результате чего «нелояльные» поставщики (подрядчики, исполнители) не принимают участие в закупке, осознавая, что не смогут исполнить контракт в установленный заказчиком срок.

15. К участию в закупке при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) закрытым способом привлекается организация либо контракт заключается с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), в которую перешли на работу одно или несколько должностных лиц заказчика.

16. Заказчик вместо проведения конкурентных процедур заключает контракт с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг при наличии конкурирующего рынка, необоснованно признавая, что закупаемые работы или услуги могут выполняться только данным поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

17. С целью исключения проведения конкурентных процедур заказчик, реализуя возможность, предоставленную ему пунктами 4 и 5 части 1 статьи 93 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ), искусственно «дробит» закупку на мелкие части.

18. Заказчик договаривается с «лояльным» исполнителем, подрядчиком о том, что заключенный с ним контракт будет полностью или частично исполняться силами самого заказчика. Это позволяет «лояльному»

исполнителю (поставщику, подрядчику) значительно снизить цену контракта.

19. В случае победы в закупке «нелояльного» участника заказчик предпринимает попытку договориться с ним о коррупционном взаимодействии (например, о заключении договора субподряда с «лояльными» организациями):

- посредством использования положительных стимулов (обещания победы в последующих закупках);

- посредством использования угроз (затруднение приемки работ, вплоть до полного отказа от приемки и попадания организации в реестр недобросовестных поставщиков; проблем с участием в будущих закупках).

20. Заказчик, зная, что услуги по контракту не были оказаны, работы не были выполнены в полном объеме или были оказаны, выполнены некачественно, подписывает акты приемки услуг, работ у «лояльного» исполнителя, подрядчика. После этого заказчик проводит новую закупку, предметом которой фактически являются устранение дефектов, выявленных в рамках предыдущего контракта.

Учитывая многообразие форм проявления конфликта интересов и его специфику, установить исчерпывающий перечень типовых ситуаций и случаев, содержащих признаки наличия личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов в ходе закупок, не представляется возможным.

II. Алгоритм проведения аналитических мероприятий по выявлению личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов в закупках

Общие подходы к проведению аналитических мероприятий по выявлению личной заинтересованности

1. Работа, направленная на выявление личной заинтересованности, должна осуществляться с учетом фактических возможностей заказчика в отношении всех закупочных процедур или отобранных по критериям.

Критерии для отбора закупочных процедур могут носить формальный характер, например:

- размер начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта с единственным поставщиком (от 100 тыс. руб., от 1 млн. руб. и т.д.);

- частота заключения контрактов с одним и тем же поставщиком (подрядчиком, исполнителем) на протяжении ряда лет (два года, три года и более подряд);

- в отношении определенных видов товаров, работ, услуг (капитальный ремонт, транспортные услуги, поставка сувениров и т.д.).

2. Распространенные коррупционные схемы в сфере закупок товаров, работ и услуг можно условно классифицировать в соответствии с этапами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей):

2.1. На этапе подготовки извещения о закупке, проекта контракта,

обоснования начальной (максимальной) цены контракта, цены за единицу товара, работы, услуги:

- объединение в одной закупке разнородных товаров, работ, услуг таким образом, чтобы ограничить конкуренцию и привлечь к исполнению заказа конкретного поставщика, аффилированного с заказчиком;

- описание объекта закупки таким образом, что он может быть поставлен или выполнен только одним поставщиком (подрядчиком, исполнителем), аффилированного с заказчиком;

- установление чрезвычайно коротких сроков для реализации исполнения контракта, при которых исполнение контракта возможно только заранее подготовленным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) - участником возможной коррупционной схемы;

- установление заведомо неконкурентной цены контракта с нарушением установленных Законом № 44-ФЗ требований к определению и обоснованию начальной максимальной цены контракта, что ограничит участие других потенциальных участников закупки;

- выбор должностным лицом заказчика единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) исходя из личной заинтересованности (прямой или косвенной).

2.2. На этапе размещения извещения о закупке в единой информационной системе в сфере закупок (далее – ЕИС), подачи заявок участниками закупки:

- при обязательной публикации информации в ЕИС используются неправильные, некорректные наименования закупки, не отражающие ее содержание. Опубликованные документы закупки невозможно или сложно открыть, прочитать, скопировать;

- вступление в переговоры с аффилированным участником закупки на этапе подачи заявок, его информирование о ходе определения поставщика (подрядчика, исполнителя) до подведения итогов закупки.

2.3. На этапе осуществления функций по рассмотрению комиссией по осуществлению закупок заявок участников торгов:

- отклонение всех заявок с проведением повторной закупки. Сведения о поступивших заявках передаются «своему» исполнителю и помогают ему выиграть повторную закупку;

- признание несоответствующей требованиям заявки участника аукциона, предложившего самую низкую цену. Победителем признается участник, предложивший почти самую низкую цену, которая по существу является достаточно высокой;

- закупка у «своего» участника с необоснованным отклонением остальных заявок участников торгов;

- закупка у «своего» участника при сговоре с другими участниками закупки.

Необходимо отметить, что приведенный перечень схем не является исчерпывающим. Однако, суть каждой из них заключается в том, что

участвующий в сговоре недобросовестный поставщик всегда обладает необходимой информацией, позволяющей ему стать победителем.

3. К лицам, в отношении которых необходимо проводить аналитические мероприятия по выявлению личной заинтересованности, относятся:

- руководитель и заместители руководителя заказчика;
- контрактные управляющие и сотрудники контрактной службы заказчика;
- члены комиссий заказчика (конкурсной, аукционной, котировочной, приемочной);
- иные служащие и работники заказчика, непосредственно участвующие в осуществлении закупок.

Рекомендуется определить служащего (работника) заказчика, ответственного за проведение аналитических мероприятий по выявлению личной заинтересованности, не из числа вышеуказанных лиц.

Формирование «профиля» служащего (работника)

Формирование «профиля» служащего (работника) в целях проведения аналитических мероприятий по выявлению личной заинтересованности начинается с момента его приема на работу.

В «профиль» служащего (работника) включается информация:

- о его близких родственниках (ФИО, ИНН, степень родства, место работы);
- о его доле в уставных капиталах обществ, принадлежащих ему ценных бумагах;
- о его предыдущих местах работы, занятости.

В отдельный раздел включается перечень организаций, по которым у служащего (работника) выявлена личная заинтересованность.

Источниками информации для формирования «профиля» служащего (работника) являются:

- анкета, заполняемая при поступлении на работу и ее ежегодная актуализация;
- трудовая книжка;
- ежегодная справка о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (если заполняется);
- уведомления о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов (декларация о конфликте интересов – для работников организаций), уведомления об иной оплачиваемой работе, ходатайства (заявления) о разрешении участия на безвозмездной основе в управлении некоммерческой организацией, уведомления об участии на безвозмездной основе в управлении некоммерческой организацией и иные уведомления (заявления, ходатайства), подача которых предусмотрена антикоррупционным законодательством;
- официальные письма;
- акты проверок;

- реестр контрактов;
- материалы личного приема, звонков на «горячие линии», обращений на специальные электронные почтовые ящики, разделы официального сайта и иные источники.

Формирование «профиля» служащего (работника) необходимо закрепить за лицом, ответственным за проведение аналитических мероприятий по выявлению личной заинтересованности, с учетом требований законодательства о защите персональных данных.

Формирование «профиля» участника закупок товаров, работ, услуг

На основании части 8 статьи 31 Закона № 44-ФЗ комиссии заказчика по осуществлению закупок надлежит проверять соответствие участников закупок требованиям, указанным в пункте 9 части 1 статьи 31 Закона № 44-ФЗ (отсутствие конфликта интересов между участником закупки и заказчиком).

Для этих целей все участники всех закупок должны на электронной площадке в составе вторых частей заявок предоставлять информацию о своих руководителях и учредителях (с указанием ИНН), а также лицах, подающих заявку на участие в торгах.

«Профиль» участника закупки», состоящий из информации о руководителе, учредителях (с указанием ИНН), лицах, подающих заявку на участие в торгах, местонахождении участника, формируется на основе информации, предоставленной участниками аукционов и оператором электронной площадки в составе вторых частей заявок.

Для проверки указанных сведений предлагается использовать следующие информационные системы:

- электронную площадку;
- бесплатный интернет-сервис «Rusprofile.ru» (<https://www.rusprofile.ru/>), предоставляющий сведения о физических лицах, являющихся руководителями нескольких юридических лиц и (или) являющихся учредителями (участниками) нескольких юридических лиц, информацию об участии в закупках, аффилированности с другими юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями.

Вместе с тем, поскольку интернет-сервис «Rusprofile.ru» не является официальным источником информации, рекомендуется проверять полученную информацию в государственных информационных системах:

- единой информационной системе в сфере закупок <http://zakupki.gov.ru/>;
- интернет-сервисе ФНС России <https://egrul.nalog.ru/>, позволяющем бесплатно получить содержащиеся в ЕГРЮЛ/ЕГРИП сведения о конкретном юридическом лице (индивидуальном предпринимателе) в форме электронного документа ЕГРЮЛ и ЕГРИП;
- интернет-сервисе ФНС России <https://pb.nalog.ru/> «Прозрачный бизнес», в том числе предоставляющем сведения о физических лицах,

являющихся руководителями нескольких юридических лиц и/или являющихся учредителями (участниками) нескольких юридических лиц.

Аналитические мероприятия по выявлению личной заинтересованности

1. Задачей аналитических мероприятий являются анализ аффилированности должностных лиц заказчика и участника закупок, раскрытие информации о цепочках собственников участников закупок, поиск прямых и вероятных связей между физическим и/или юридическими лицами, поиск компаний под управлением родственников руководителей и учредителей.

2. Аналитические мероприятия по выявлению личной заинтересованности проводятся либо на плановой основе, либо в рамках конкретной закупки при поступлении информации, которая служит поводом для их проведения.

3. Инструментами, помогающими проводить такой анализ, выступают различные информационно-справочные системы, например, «Контур-Фокус», «СПАРК», «СБиС Контрагенты» и другие аналогичные программные комплексы. Так, например, использование информационно-справочных систем (например, «Контур-фокус», «СПАРК») позволяет получить сведения, как по закупкам, так и по конкретным юридическим лицам - выписку из ЕГРЮЛ, состав учредителей, что на них зарегистрировано, использование адресов массовой регистрации юридических лиц, анализ финансового состояния, наличие арбитражных дел, исполнительных производств, полную информацию о любой компании России (контакты, владельцы и управляющие, аффилированные лица, финансовое состояние, стоимость бизнеса, суды, участие в торгах и другие сведения).

Например, с помощью бесплатного интернет-сервиса «Rusprofile» <https://www.rusprofile.ru/> можно проверить соответствие участников закупки (по ИНН, ОГРН, ОКПО, названию организации) требованиям пункта 9 части 1 статьи 31 Закона № 44-ФЗ.

Аналогичные сервисы предоставляют на бесплатной основе заказчикам отдельные электронные торговые площадки.

4. Аналитические мероприятия по выявлению личной заинтересованности заключаются в анализе (сравнении) полученных «профилей» всех служащих (работников) заказчика, причастных к конкретной закупке, и «профиля» участника этой конкретной закупки, с которым предполагается заключение контракта.

Наиболее простой формой анализа является сравнение «профилей» по совпадению фамилий и (или) ИНН служащих (работников) или их родственников.

Сложнее обстоят дела с построением цепочки собственников, когда, например, лицо является учредителем организации с определенной долей в уставном капитале, которая в свою очередь является учредителем другой

организации со своей долей в уставном капитале и т.д. На основании такой выстроенной многоуровневой цепочки может быть установлена связь служащего (работника) и/или их родственников со стороны заказчика и юридического лица – участника закупки, проводимой этим заказчиком.

В этой связи стоит упомянуть о прямой аффилированности, устанавливаемой по руководителям и учредителям; и скрытой аффилированности, когда признаки связей между лицами устанавливаются по косвенным признакам, например, по одинаковому адресу, телефону, факсу организаций.

5. В соответствии с требованиями Закона № 44-ФЗ в случае выявления конфликта интересов должностных лиц заказчика и участника закупки (пункт 9 части 1 статьи 31 Закона № 44-ФЗ):

- комиссия по осуществлению закупок обязана отстранить участника закупки от участия в определении поставщика, а заказчик – отказаться от подписания контракта с победителем конкурса (победителем запроса котировок) с момента выявления между участником закупки и заказчиком конфликта интересов (часть 9 статьи 31 Закона № 44-ФЗ);

- контракт, заключенный между победителем торгов и заказчиком, при наличии между ними конфликта интересов, перечисленных в пункте 9 части 1 статьи 31 Закона № 44-ФЗ, подлежит расторжению (пункт 1 части 15 статьи 95 Закона № 44-ФЗ).

6. При этом, необходимо учитывать, что во взаимосвязи положений пункта 9 части 1, части 9 статьи 31, пункта 1 части 15 статьи 95 Закона № 44-ФЗ, основанием для отстранения участника закупки от участия в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), отказ от заключения контракта или расторжение контракта производится только в случае, если заказчик или комиссия по осуществлению закупок установит наличие конфликта интересов между участником закупки и должностными лицами заказчика, перечисленными в пункте 9 части 1 статьи 31 Закона № 44-ФЗ.

Таким образом, отстранение участника закупки от участия в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), отказ от заключения с ним контракта или расторжение контракта на основании вышеуказанных положений Закона № 44-ФЗ производится только в случае выявления конфликта интереса между участником закупки и руководителем заказчика, членом комиссии по осуществлению закупок, руководителем контрактной службы заказчика, контрактным управляющим.

При конфликте интересов между участником закупки и другими служащими (работниками) заказчика, участвующими в осуществлении закупки (например, специалистом контрактной службы, членом приемочной комиссии), следует принимать иные меры, предусмотренные законодательством в сфере противодействия коррупции.

7. Совершение в случае выявления конфликта интересов действий, предусмотренных Законом № 44-ФЗ, не исключает необходимости

исполнения обязанности, предусмотренной законодательством о противодействии коррупции.

Поэтому, в случае выявления у должностных лиц заказчиков личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов при исполнении ими должностных обязанностей в ходе закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, должны быть приняты все меры в целях предотвращения (или урегулирования) конфликта интересов, предусмотренные законодательством (статьей 11 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», статьей 19 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», статьей 14.1 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»), а также локальными правовыми актами организаций.