

ТЕНДЕРСКОП



**Госзакупки
без коррупции:**
выявление и пресечение
конфликта интересов

Часть 1:

Что такое конфликт интересов при проведении государственных и муниципальных закупок?

Конфликт интересов возникает, когда личные интересы или выгода должностного лица могут оказать влияние на его способность выполнять свои обязанности или полномочия честно, объективно и независимо.

Понятие конфликта интересов является ключевым в российском законодательстве о противодействии коррупции. Однако в сфере государственных и муниципальных закупок, где риски коррупции особенно высоки, оно в полной мере стало применяться сравнительно недавно.

[Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"](#) (далее – Закон № 44-ФЗ) с 2016 по 2022 год возлагал обязанность декларировать наличие конфликта интересов исключительно на участников закупок.

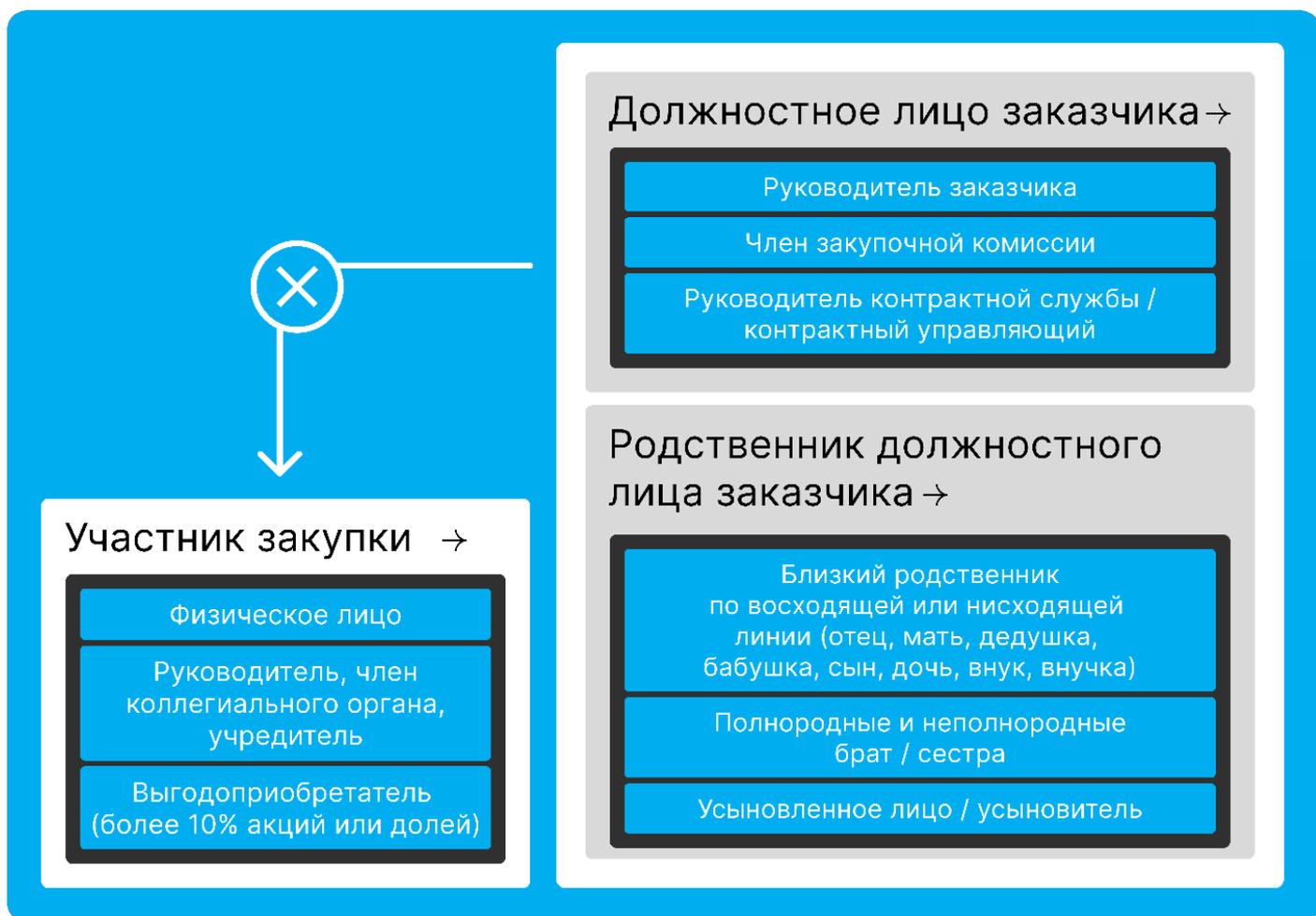
При этом, согласно редакции статьи 31 Закона № 44-ФЗ, действующей с января 2022 года, требование об отсутствии конфликта интересов устанавливается, как правило, только при проведении конкурентных закупок. Из 64 оснований закупок у единственного поставщика, предусмотренных частью 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ, только в восьми случаях прямо запрещено заключение контрактов с поставщиком (подрядчиком, исполнителем) при наличии конфликта интересов с заказчиком. Несмотря на то, что декларирование конфликта интересов первоначально возлагалось исключительно на участников закупок, это не освобождало закупочную комиссию государственных и муниципальных заказчиков от обязанности проявлять бдительность и отклонять заявки лиц, так или иначе связанных с должностными лицами заказчика.

Пример ответственности, которую влечет неисполнение этой обязанности, продемонстрирован [в решении Верховного Суда Республики Башкортостан от 20 февраля 2017 года \(дело № 21-135/2017\)](#): суд признал законным штраф, наложенный на председателя закупочной комиссии за допуск к участию в запросе котировок участника, чей сотрудник был родственником члена комиссии. Республиканский суд не принял во внимание тот факт, что в заявке данный участник задекларировал отсутствие конфликта интересов. Таким образом, предполагается, что закупочная комиссия не должна слепо доверять декларациям и обязана проверять достоверность информации об отсутствии конфликта интересов.

Кто не может быть участником закупок?

Запрет на участие в закупках лиц, связанных с должностными лицами заказчика, установлен пунктом 9 части 1 статьи 31 Закона № 44-ФЗ. Этот запрет касается и ситуаций, не всегда очевидных для участников закупки и контрольных органов.





В закупках государственных и муниципальных заказчиков часто участвуют подведомственные им учреждения и предприятия, что во многих случаях является прямым нарушением Закона № 44-ФЗ. Судебная практика демонстрирует множество случаев, когда действия закупочных комиссий признавались незаконными из-за допуска к участию в торгах учрежденных местной администрацией организаций, в управлении которыми участвовали должностные лица заказчика.

- В [Обзоре судебной практики](#) Верховного суда приводится случай участия автономной некоммерческой организации, учрежденной местной администрацией, в закупках для нужд муниципального образования. Глава администрации входил в состав правления, представляя интересы обеих сторон – заказчика (муниципального образования) и участника закупки (автономной некоммерческой организации). Верховный суд отметил, что такое двойное представительство препятствует достижению целей и может нарушать равенство участников и баланс интересов.
- В ходе рассмотрения [дела N А33-32422/2017](#) арбитражные суды Восточно-Сибирского округа выяснили, что более половины членов органа управления (наблюдательного совета) участника закупки ООО “Энергопром” являлись должностными лицами ее учредителя – администрации г. Игарка. Это привело к признанию судами допуска ООО “Энергопром” к участию в торгах нарушением действующего законодательства из-за конфликта интересов и возможного ограничения конкуренции.
- При рассмотрении [дела N А59-5535/2022](#), суды Дальневосточного округа установили, что в сентябре 2022 года Администрация муниципального образования “Холмский городской округ” Сахалинской области провела конкурс на выполнение регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом по регулируемому тарифу на одном из городских маршрутов. Победителем конкурса признали Муниципальное бюджетное учреждение “Управление городским дорожным хозяйством” (МБУ “УГДХ”). Однако индивидуальный предприниматель, также участвовавший в конкурсе, успешно оспорил торги. Суды признали конкурс и заключенный контракт недействительными из-за конфликта интересов.

Такое решение было принято потому, что учредителем победителя торгов был Департамент жилищно-коммунального хозяйства, входящий в структуру Администрации муниципалитета. Это означало, что Администрация, в лице своего Департамента, фактически контролировала участника конкурса и могла давать обязательные для исполнения указания или иным образом влиять на его действия.

Следует отметить, что суды отклонили распространенный в аналогичных спорах довод заказчиков о том, что победитель был определен в ходе конкурентной процедуры торгов (снижение установленной начальной цены контракта в размере 6 копеек в ходе конкурса [№ 0361300009122000315](#) составило 83,3%, и победитель подписал контракт, согласившись выполнять регулярные перевозки на муниципальном маршруте за 1 копейку).

По мнению судов, конкуренция в ходе торгов в данном случае не имела правового значения. Это обусловлено тем, что конкурсная комиссия располагала информацией о наличии конфликта интересов между участником закупки и заказчиком, а значит, должна была установить факт нарушения пункта 9 части 1 статьи 31 Закона N 44-ФЗ и отклонить данную заявку.

Что обнаружил Тендерскоп?

Практика заключения контрактов с подведомственным бюджетным учреждением в Холмском городском округе существовала не один год. С 2018 года [местная администрация подписала с МБУ "УГДХ" 20 контрактов на оказание различных услуг](#). В связи с установленным в судах конфликтом интересов, все эти контракты, вероятно, также можно считать ничтожными (недействительными).

Что сочтут конфликтом интересов?

Пункт 9 части 1 статьи 31 Закона № 44-ФЗ перечисляет "запрещенные связи", однако практика показывает, что он не является исчерпывающим. Например, супружеские отношения или некоторые "неблизкие" (по нисходящей и восходящей линии) родственные связи между должностными лицами заказчика и участниками закупки формально не считаются препятствием для участия в закупке. Закон № 44-ФЗ устанавливает запреты только на связи с руководителем, контрактной службой и закупочной комиссией, игнорируя возможный конфликт интересов у лиц, контролирующих заказчика, или лиц, участвующих в разработке закупочной документации и приемке товаров, работ или услуг.

Этот пробел в законодательстве устраняется через рассмотрение конкретных случаев в административном и судебном порядке, основанном на применении Федерального закона от 25 декабря 2008 года N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" (Закон № 273-ФЗ).

Также конфликтом интересов будут:

1 Родственные связи руководителя органа контроля в сфере закупок и руководителя или учредителя компании, с которой контракт заключен способом у единственного поставщика (в ряде случаев это требует уведомления контрольного органа в сфере закупок не позднее одного рабочего дня с даты заключения контракта)

- По иску прокурора [Байкаловского района Свердловской области](#) должностное лицо местной администрации, которое возглавляло муниципальный контрольный орган и комиссию по чрезвычайным ситуациям, было уволено из-за непринятия мер по урегулированию конфликта интересов. Причиной стало заключение контракта между строительной компанией, владельцем которой являлась его супруга, и муниципальной школой. Контракт был оформлен на выполнение ремонтных работ в связи с якобы чрезвычайной ситуацией, вызванной прохождением грозового фронта. Однако эти обстоятельства не были подтверждены при проверке территориальным управлением ФАС.

2 Непрямые родственные связи между заказчиком и участником закупки

- Прокурор обратился в суд с административным иском к Совету Черлакского городского поселения Омской области с требованием о прекращении полномочий главы муниципалитета в связи с утратой доверия.

В ходе прокурорской проверки было выявлено, что после избрания в июне 2021 года Павликова В.В. главой городского поселения, между Администрацией поселения и индивидуальным предпринимателем Павликовым А.В., который являлся дядей главы поселения, были заключены несколько муниципальных контрактов на работы по созданию площадок накопления твердых коммунальных отходов и капитальному ремонту помещений. Глава муниципалитета также лично подписывал акты приемки работ у своего дяди. Прокуратура признала такое поведение конфликтом интересов, однако изначально проиграла судебные споры в двух инстанциях, которые не признали главу Черлакского городского поселения и предпринимателя Павликова А.В. близкими родственниками. [Суд кассационной инстанции](#) отменил эти решения и удовлетворил иск прокурора, указав на наличие неурегулированного конфликта интересов из-за родственных отношений.

Что обнаружил Тендерскоп?

С момента избрания Павликова В.В. главой Черлакского городского поселения его дядя стал активно участвовать в аукционах на выполнение различных работ для муниципалитета. В период с октября 2021 года по сентябрь 2023 года он ["победил" на четырех аукционах на общую сумму более 1,3 миллиона рублей](#). Во всех случаях Павликов А.В. был единственным участником торгов и подписывал муниципальные контракты по начальной цене торгов.

- Заместитель прокурора Тюменской области подал иск в арбитражный суд, требуя признать муниципальный контракт между МКУ "Стройзаказчик" и ООО "Гефест" ([А70-11275/2023](#)) недействительным. По мнению прокуратуры, контракт был заключен при наличии неурегулированного конфликта интересов между заказчиком и поставщиком: директор МКУ Орлов А.В. был женат на дочери учредителя и генерального директора ООО "Гефест", которое, как единственный участник аукциона, проведенного Администрацией города Ялуторовска, подписало контракт на содержание детских игровых площадок.

Апелляционный суд признал муниципальный контракт недействительным, отметив, что хотя Закон № 44-ФЗ не упоминает связь "теща-зять" в качестве ограничения для участия в закупке, указанная норма подлежит применению с учетом закрепленных в Законе о противодействии коррупции N 273-ФЗ понятий конфликта интересов и личной заинтересованности. Суд также взыскал с ООО "Гефест" в пользу заказчика сумму 313 229,96 рублей, посчитав что подрядчик действовал недобросовестно.

Что обнаружил Тендерскоп?

Анализ закупок данного муниципалитета с использованием раздела [Метаскоп](#) показал, что после того, как теща директора муниципального учреждения стала собственницей и руководителем компании "Гефест", было заключено восемь контрактов на общую сумму более 3,6 млн рублей между этой компанией и муниципальным учреждением. Всего лишь две из этих закупок были проведены конкурентно, а в остальных случаях "Гефест" становился единственным участником торгов и заключал контракты по начальной цене торгов.

В марте 2023 года Орлов А.В. покинул должность директора и занялся предпринимательской деятельностью. Теперь, видимо, он конкурирует со своей тещей. В декабре 2023 года [ИП Орлов А.В. выиграл аукцион](#) и подписал контракт со своим бывшим работодателем – МКУ "Стройзаказчик" на содержание всё тех же детских площадок на сумму более полумиллиона рублей. Снижение начальной цены в ходе торгов составило всего 2 %.

3 Имущественные связи с субподрядчиком

- Прокуратура выявила, что в период с 2018 по 2023 год Казенное учреждение “Управление автомобильных дорог” Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, под руководством директора Аксенова С.В., заключило 64 государственных контракта на общую сумму свыше 264 млн рублей с ООО “Стройуслуга”. Эти контракты предусматривали выполнение инженерных изысканий, разработку проектной и рабочей документации для строительства, реконструкции и ремонта автомобильных дорог, а также других объектов автодорожной инфраструктуры. Все этапы, связанные с подписанием контрактов, дополнительных соглашений, урегулированием претензий и приемкой работ, осуществлялись Аксеновым С.В. лично или через подчиненных ему сотрудников учреждения.

Между тем, было выявлено, что ряд работ по указанным контрактам фактически выполнялся по субподрядным договорам с ООО “Сибирьтранспроект”, единственным учредителем которого являлся Аксенов С.В. – директор компании-заказчика. В результате, сумма, перечисленная ООО «Стройуслуга» за выполненные работы в период с 2018 по 2023 гг., составила не менее 83 млн рублей, а директор Аксенов С.В. получил в виде дивидендов более 52 млн рублей.

Прокуратура вынесла представление об устранении нарушений антикоррупционного законодательства в адрес Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. Директор государственного учреждения пытался оспорить это представление в суде. Однако [Ханты-Мансийский районный суд признал представление прокурора законным и обоснованным](#).

Кто не может быть членом закупочной комиссии?

Согласно части 6 статьи 39 Закона № 44-ФЗ, членами закупочной комиссии не могут быть физические лица, имеющие личную заинтересованность в результатах определения поставщика, в том числе физические лица, подавшие заявки, либо состоящие в трудовых отношениях с организациями или физическими лицами, либо являющиеся управляющими организаций, подавших заявки на участие в определении поставщика. Запрет распространяется и на физических лиц, являющихся участниками (акционерами) организаций, подавших заявки на участие в закупке, членами их органов управления, кредиторами участников закупки.



- В октябре 2023 года [ФАС России рассмотрела жалобу](#) участника открытого конкурса на выполнение работ по капитальному строительству, поставке и монтажу общепромышленного и технологического оборудования объекта “Солнечный телескоп-коронограф”. Выяснилось, что заказчик – Минобрнауки России, поручил проведение данного конкурса Институту солнечно-земной физики Сибирского отделения РАН. Действуя как уполномоченный на проведение торгов орган, Институт на основе гражданско-правовых договоров привлек в качестве членов конкурсной комиссии сторонних лиц. При этом в дальнейшем Институт сам подал заявку на участие в данной закупке. Таким образом, рассмотрение и оценка данной заявки осуществлялись лицами, связанными с участниками торгов договорными отношениями, что создавало для них ситуацию конфликта интересов. ФАС России признало в действиях заказчика и уполномоченного органа нарушение пункта 2 части 6 статьи 39 Закона № 44-ФЗ.

Какие должностные лица заказчика обязаны предотвратить или урегулировать конфликт интересов?

Обязанность должностных лиц заказчика принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов в соответствии с Законом № 273-ФЗ была введена в Закон № 44-ФЗ только в июле 2022 года. Она распространяется исключительно на руководителя заказчика, работников контрактной службы, контрактного управляющего и членов закупочной комиссии (часть 7 статьи 38, часть 10 статьи 39).

Таким образом, формально заместители руководителя или должностные лица заказчиков, участвующие в разработке технического задания или отвечающие за заключение договоров и приемку товара, работ и услуг, под действие данных требований не попадают. С учетом того, что эти должностные лица также могут влиять на ход процедуры отбора поставщиков и исполнение контрактов, ситуации возникающего у них конфликта интересов неоднократно являлись поводом для судебных разбирательств.

Судебная практика исходит из необходимости проведения анализа должностных обязанностей сотрудников заказчика в каждом конкретном случае для выявления их потенциального влияния на результаты отбора поставщиков.

- В [Обзоре судебной практики](#) Верховного суда, указывается, что близкое родство заместителя руководителя контрактной службы заказчика с одним из членов совета директоров общества, являющегося его внуком, препятствует участию данной организации в открытом конкурсе в силу части 9 статьи 31 Закона N 44-ФЗ. Участие в закупке незаконно, несмотря на то, что должность заместителя руководителя контрактной службы заказчика не включена в перечень, содержащийся в указанной норме. Суды провели анализ полномочий руководителя контрактной службы заказчика и его заместителя и пришли к выводу, что их функциональные обязанности идентичны, что дает соответствующему должностному лицу возможность оказывать влияние на процедуру закупки и результат ее проведения.

Нормы Закона о противодействии коррупции (№ 273-ФЗ) и Закона о контрактной системе (№ 44-ФЗ) не являются единственным правовым инструментом предотвращения и пресечения конфликта интересов в государственных и муниципальных закупках.

В следующей публикации по этой теме мы расскажем, как можно бороться с коррупционными рисками с помощью антимонопольного законодательства.

ТЕНДЕРСКОП

Переходите на наш сайт
<https://tenderscope.org>

и подписывайтесь на Тендерскоп в ТГ
<https://t.me/tenderscope>