

ТЕНДЕРСКОП



часть 3

Госзакупки без коррупции:

Конфликт интересов в госзакупках

Часть 3:

Правовые последствия и ответственность за конфликт интересов в госзакупках: как привлечь нарушителей к ответственности

Российское законодательство предусматривает различные меры ответственности за действия или бездействие должностных лиц государственных и муниципальных заказчиков в ситуации конфликта интересов. Эти меры могут быть гражданско-правовыми, такими как признание недействительными заключенных государственных и муниципальных контрактов; дисциплинарными, например, увольнение или выговор; административными – штрафы, запрет на замещение должностей; и даже уголовными.

Меры ответственности в значительной степени зависят от применяемых правовых норм. В частности, в предыдущих частях нашего материала о конфликте интересов мы рассказывали, как в отношении нарушителей используется законодательство о противодействии коррупции, Закон о контрактной системе (№ 44-ФЗ) и Закон о защите конкуренции (№ 135-ФЗ).

Если расследованием ситуаций конфликта интересов занимается прокуратура, это часто приводит к увольнению или отрешению от должности виновных должностных лиц, а также к признанию судом соответствующих закупок и заключенных контрактов недействительными.

Из Обзора судебной практики по делам, связанным с разрешением споров о применении пункта 9 части 1 статьи 31 Федерального закона N 44-ФЗ (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28 сентября 2016 г.) следует, что государственный (муниципальный) контракт, заключенный при конфликте интересов между победителем торгов и заказчиком, является ничтожным на основании пункта 2 статьи 168 ГК РФ.

Анализ судебной практики показывает, что **иски о признании недействительными торгов и контрактов, заключённых при наличии неурегулированного конфликта интересов**, удовлетворяются арбитражными судами даже в тех случаях, когда договоры были расторгнуты по соглашению сторон или уже исполнены. Суды признают, что правовой интерес истца в таких случаях может быть направлен как на устранение нарушений, так и на предотвращение подобных действий в будущем.

- *Например, в деле № А03-20340/2019 Арбитражный суд Алтайского края признал недействительным договор на поставку дров, заключенный между муниципальным унитарным предприятием “Теплосервис Угловского района” и индивидуальным предпринимателем, главой крестьянского хозяйства. По договору предприниматель поставил дров на сумму более 11 млн рублей.*

Проверка прокуратуры Угловского района выяснила, что председатель комиссии по закупкам заказчика был родным братом победителя закупки. Несмотря на то, что к моменту рассмотрения иска договор был расторгнут, а родственник победителя не участвовал в рассмотрении заявок на участие в торгах, суд признал сделку нарушающей закон и удовлетворил иск прокурора о признании ее недействительной.

Другие примеры успешных исков прокуратуры и иных лиц (например, других участников торгов) мы приводили в предыдущих частях нашего инструктивного материала по конфликту интересов в публичных закупках:

- *Суды Дальневосточного округа по результатам рассмотрения дела N А59-5535/2022 удовлетворили иск предпринимателя, принимавшего участие в конкурсе на выполнение автоперевозок. Победителем конкурса стало подведомственное организатору торгов муниципальное учреждение. Суды признали конкурс и заключенный по его результатам контракт недействительными в связи с наличием конфликта интересов.*

- Прокуратура Тюменской области добилась признания недействительным муниципального контракта (дело А70-11275/2023), заключённого при неурегулированном конфликте интересов. Директор поставщика была тещей руководителя муниципального учреждения - заказчика.

Если выяснится, что размещение государственного или муниципального заказа было проведено с нарушением статьи 17 Закона № 135-ФЗ "О защите конкуренции", то есть была ограничена конкуренция на торгах за право заключить контракт, такие закупки, а также заключенные договоры могут быть признаны недействительными в судебном порядке. Иск может подать антимонопольный орган, обнаруживший нарушение, или другие заинтересованные лица. К заинтересованным лицам, имеющим право на оспаривание закупки и договора, [Верховный суд РФ относит](#) участников соответствующей процедуры и стороны договора, заключенного по ее результатам.

В этом же постановлении Верховного суда указаны обстоятельства, на которые суды должны обращать внимание при рассмотрении исков о признании договоров недействительными. Это не только доказанный факт ограничения конкуренции при проведении торгов, но и возможность восстановления нарушенных прав истца. Например, суд должен оценить, мог ли истец стать победителем при отсутствии нарушений процедуры. По мнению Верховного суда, при наличии этих обстоятельств иск о признании договора недействительным может быть удовлетворен даже в случае, если такой договор уже исполнен.

Таким образом, пострадавшие из-за ограничения конкуренции при проведении государственных закупок могут самостоятельно в судебном порядке добиться признания недействительными торгов и договоров, заключенных в ситуации конфликта интересов.

Однако можно также инициировать выдачу антимонопольным органом предписания об устранении нарушения статьи 17 Закона о защите конкуренции путем заключения договора, изменения условий договора или его расторжения. Для этого пострадавшие лица должны подать соответствующее ходатайство при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства на основании пункта (и) части 1 статьи 23 Закона № 135-ФЗ.

Данные полномочия антимонопольных органов были подтверждены актами высшей судебной инстанции – [Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 4 марта 2021 г. N 2 \(пункт 47\)](#) и в [Обзоре судебной практики, утвержденном Президиумом Верховного Суда РФ 13 декабря 2023 г. \(пункт 41\)](#).

Иные заинтересованные лица, такие как гражданские активисты или муниципальные депутаты, заинтересованные в эффективном расходовании бюджетных средств и честных закупочных процедурах, могут привлечь внимание прокуратуры или антимонопольного органа к подозрительным закупкам. Если выявлены нарушения, то через эти надзорные органы можно инициировать иск о признании закупки и контракта недействительными.

Расторжение трудового договора с должностным лицом, не принявшим мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, обычно мотивируется нарушением антикоррупционного законодательства.

- Например, по [иску прокурора Джидинского района Республики Бурятия](#) администрацию муниципального образования "Джидинский район" обязали расторгнуть трудовой договор с заместителем руководителя. Муниципальная служащая, занимая руководящую должность, участвовала в аукционе, предложив к продаже свое жилое помещение, выиграла торги и заключила муниципальный контракт с администрацией. Она не уведомила комиссию по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих о возможном конфликте интересов, нарушив требование антикоррупционного законодательства.

Антимонопольное законодательство предусматривает административную ответственность за ограничение конкуренции органами власти. Это касается и действий должностных лиц государственных и муниципальных заказчиков при наличии конфликта интересов.

Статья 14.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП) предусматривает штраф для должностных лиц за действия или бездействие, которые могут привести к

недопущению, ограничению или устранению конкуренции. Размер штрафа составляет от 15 000 до 50 000 рублей. Повторное нарушение может привести к дисквалификации на срок до трех лет.

- Например, в марте 2021 года [Ижемский районный суд Республики Коми оставил в силе постановление УФАС о наложении штрафа](#) на должностное лицо администрации муниципального района Усть-Цилемский.

Администрация покупала у своего сотрудника жилые помещения для обеспечения детей-сирот по результатам несостоявшихся аукционов (единственную заявку на участие в торгах подавала главный эксперт отдела финансовой и учетной политики администрации).

УФАС признала это нарушением пункта 4 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции, запрещающего участие работников заказчика в торгах.

В этом примере штраф был наложен на сотрудника, участвовавшего в торгах. Однако часто к административной ответственности привлекаются те должностные лица, которые организуют и проводят процедуры отбора поставщиков.

- Например, [Салехардовский городской суд посчитал законным штраф](#), наложенный на члена закупочной комиссии и контрольной службы заказчика. По мнению прокурора, это должностное лицо было обязано осуществлять проверку соответствия участников закупок требованиям антимонопольного законодательства и отказать в допуске участнику, который был сотрудником заказчика. Прокуратура при проверке ГКУ «Ямалспас» выяснила, что на протяжении двух лет поставку медицинского оборудования и мебели осуществляла индивидуальный предприниматель, числящаяся уборщицей в одном из подразделений учреждения.

Кроме того, если конфликт интересов привел к сговору между заказчиком и отдельными участниками торгов, виновные должностные лица заказчика (организатора закупки) могут быть привлечены к административной ответственности по части 2 статьи 14.32 КоАП РФ.

Эта норма предусматривает, что заключение антиконкурентного соглашения влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 20 000 до 50 000 рублей или их дисквалификацию на срок до трех лет. Для юридических лиц штраф составляет от 10% до половины начальной стоимости предмета торгов.

- В качестве примера можно привести постановление заместителя руководителя УФАС по Пермскому краю от 11 сентября 2019 года, которое было оставлено в силе решением Свердловского районного суда г. Перми.

Должностное лицо организатора торгов пыталось оспорить штраф в размере 20 000 рублей, наложенный за нарушения при проведении закупок на оказание услуг по техническому обслуживанию систем противопожарной защиты.

Антимонопольный орган выявил нарушение п.п. 1, 4 статьи 17 Федерального закона № 135-ФЗ. УФАС установило, что заместитель руководителя заказчика координировал действия одного из участников торгов, зная о его связи с сотрудником заказчика.

Суд подтвердил, что об антиконкурентной направленности действий должностного лица свидетельствовало:

- ▶ проведение совещаний с участием начальника отдела заказчика, который одновременно был единственным учредителем и директором участника закупки;
- ▶ привлечение аффилированного участника закупки к разработке конкурсной документации (технического задания);
- ▶ дополнение заявки этого участника недостающими документами после завершения срока подачи заявок;
- ▶ подписание дополнительного соглашения к договору с аффилированной компанией, которое устраняло недостатки технического задания и увеличивало стоимость работ;
- ▶ ненадлежащий контроль за исполнением договора подрядчиком

Административная ответственность должностных лиц государственных и муниципальных заказчиков предусмотрена и за нарушение норм Закона № 44-ФЗ, направленных на предотвращение и устранение конфликта интересов в ходе закупок.

- Например, допуск к торгам аффилированных с заказчиком лиц заканчивался для членов закупочной комиссии штрафами.

Ярославский областной суд оставил в силе решение о наложении штрафа на члена закупочной комиссии муниципального учреждения “Единая служба заказчика”, которая признала заявку участника торгов по сопровождению справочно-правовой системы соответствующей требованиям аукционной документации. При этом имелись основания для отклонения заявки из-за конфликта интересов: директор заказчика, которая также являлась председателем закупочной комиссии, состояла в браке с директором участника закупки. Суд признал несостоятельными доводы о том, что конфликт интересов отсутствует, так как председатель комиссии не участвовала в рассмотрении заявок.

Несмотря на решение суда, директор заказчика занимала свою должность до конца сентября 2017 года. За это время, согласно данным цифрового сервиса Метаскоп, по результатам 11 проведённых процедур отбора поставщиков, с компанией супруга руководителя и председателя закупочной комиссии были подписаны контракты на сумму более 2,4 млн рублей на оказание услуг по сопровождению и обновлению справочно-правовой системы Консультант+. Кроме того, с конца 2016 года было проведено еще 5 закупок на сопровождение данной программы, победителем которых стало ООО “Сервис”. Эту компанию цифровой сервис Картелескоп идентифицировал как организацию, входившую в возможный картель с группой компаний, контролируемых супругом директора проводившего торги муниципального учреждения. До сентября 2017 года с этой организацией были подписаны контракты на сумму более 1,1 млн рублей.

При этом, в Ярославской области сфера услуг по сопровождению системы Консультант+ была достаточно конкурентной, в регионе действовали несколько групп компаний, оказывающих эти услуги, включая официальных региональных представителей ЗАО Консультант Плюс – ООО “Ява” и ООО “Ваш консультант”.

В условиях неурегулированного конфликта интересов наиболее серьезным последствием для должностных лиц заказчика может стать **возбуждение уголовного дела**. Правоохранительные органы чаще всего инициируют такие дела по статье 285 УК РФ, рассматривая указанные действия как злоупотребление должностными полномочиями.

- Например, приговором Биробиджанского районного суда ЕАО от 03.05.2023 начальник отдела муниципальных закупок администрации МО “Биробиджанский муниципальный район” была признана виновной в совершении преступления, предусмотренного частью 1 статьи 285 УК РФ. Ей назначено условное наказание в виде 1 года 6 месяцев лишения свободы с лишением права занимать должности, связанные с организационно-распорядительными и административно-хозяйственными функциями на государственной службе и в органах местного самоуправления на 2 года. Апелляционная инстанция оставила приговор без изменений, а кассационная исключила из приговора только дополнительное наказание.

Из приговора следует, что должностное лицо при заключении контракта на работы по благоустройству дворовых территорий действовала из корыстной заинтересованности: ее дочь работала в коммерческой организации, выполнявшей эти работы, и имела близкие отношения с генеральным директором компании. Доказательствами послужили записи телефонных переговоров, подтверждающие что дочь должностного лица муниципального заказчика, будучи сотрудником участника торгов, принимала участие в подготовке аукционной документации, а также передаче заказчику подготовленных подрядчиком технических заданий. Кроме того, через родственницу должностного лица решались различные вопросы, возникавшие в ходе исполнения заключенного контракта.

Также было установлено, что должностное лицо подписала акты приемки-передачи товара и выполненных работ, зная о невыполнении обязательств по контракту в полном объеме. На основании этих актов подрядчику были перечислены бюджетные средства.

По данным сервиса Тендерскоп, после того как мать сотрудницы участника закупки с 13.05.2020 стала исполнять должностные обязанности начальника отдела муниципальных закупок администрации МО "Биробиджанский муниципальный район", с данной компанией за два месяца подписали три муниципальных контракта. Только один из проведенных аукционов прошел конкурентно, так как в нем участвовали еще два лица. В двух аукционах компания, в которой работала родственница муниципальной служащей, была единственным участником.

В случаях, когда коррупционные действия должностных лиц заказчика или иных муниципальных и государственных служащих приводят к хищению бюджетных средств, эти действия квалифицируются как мошенничество, совершенное с использованием служебного положения (часть 3 статьи 159 УК РФ).

- По данной статье был приговорен к 2 годам и 6 месяцам лишения свободы руководитель отдела закупок Тюменской областной больницы.

Должностное лицо заказчика, ответственное за приобретение медицинского оборудования за счет субсидии, договорилось со своим другом, директором коммерческой организации, о поставке товаров по завышенной цене без проведения конкурентных процедур. Часть полученных денежных средств была затем переведена на карту родственника должностного лица заказчика.

Суды установили, что корыстная цель заключалась в получение выгоды в виде разницы между стоимостью оборудования в коммерческих предложениях, использованных департаментом здравоохранения Тюменской области для обоснования размера субсидии, и стоимостью оборудования, закупленного в результате преступных действий начальника отдела закупок больницы.

С 2018 годы вступили в силу новые статьи Уголовного кодекса РФ, установившие уголовную ответственность за злоупотребления в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд.

Согласно статье 200.4, нарушение законодательства о контрактной системе, совершенное из корыстной заинтересованности работником контрактной службы, контрактным управляющим, членом закупочной комиссии, лицом, осуществляющим приемку поставленных товаров, выполненных работ или оказанных услуг, либо иным уполномоченным лицом, представляющим интересы заказчика в сфере закупок, влечет за собой, в зависимости от степени общественной опасности и размера причиненного ущерба, назначение разных видов наказаний от штрафа до лишения свободы на срок до семи лет.

- Применяя данную статью, Судебная коллегия по уголовным делам Сахалинского областного суда в феврале 2024 года отменила оправдательный приговор и направила на новое рассмотрение дело в отношении должностного лица государственного учреждения, ответственного за приемку строительных работ. Следственные органы установили, что данное должностное лицо являлось учредителем и директором коммерческой организации, которая арендовала помещения у компании, аффилированной с подрядчиком по государственному контракту. Кроме того, у подрядчика была трудоустроена близкая родственница должностного лица заказчика.

Зная о том, что работы по государственному контракту были выполнены с нарушениями проектно-сметной документации, сотрудник заказчика, ответственный за приемку выполненных работ, оформил акты об исполнении контракта, что, по версии следствия, причинило государственному учреждению ущерб в размере более 50 млн рублей.

Контрольные, надзорные, правоохранительные и судебные органы, реализующие функции по применению административных, уголовных и гражданско-правовых санкций к организациям и лицам, допустившим конфликт интересов при государственных и муниципальных закупках, не только наделены полномочиями по инициированию соответствующих процедур, но и обязаны рассматривать и принимать меры по заявлениям иных лиц, заинтересованных в устранении соответствующих нарушений.

Следите за обновлениями в телеграмм-канале и на сайте проекта Тендерскоп! Пользуйтесь цифровыми сервисами Картелескоп и Метаскоп для анализа государственных и муниципальных закупок и выявления признаков антиконкурентных сговоров в ходе процедур отбора поставщиков!

ТЕНДЕРСКОП

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

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