

ТЕНДЕРСКОП



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

ОГЛАВЛЕНИЕ

<u>Часть 1: Что такое конфликт интересов при проведении государственных и муниципальных закупок?</u>	2
<u>Часть 2: Антимонопольное законодательство и конфликт интересов</u>	8
<u>Часть 3: Правовые последствия и ответственность за конфликт интересов в госзакупках: как привлечь нарушителей к ответственности</u>	12

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.

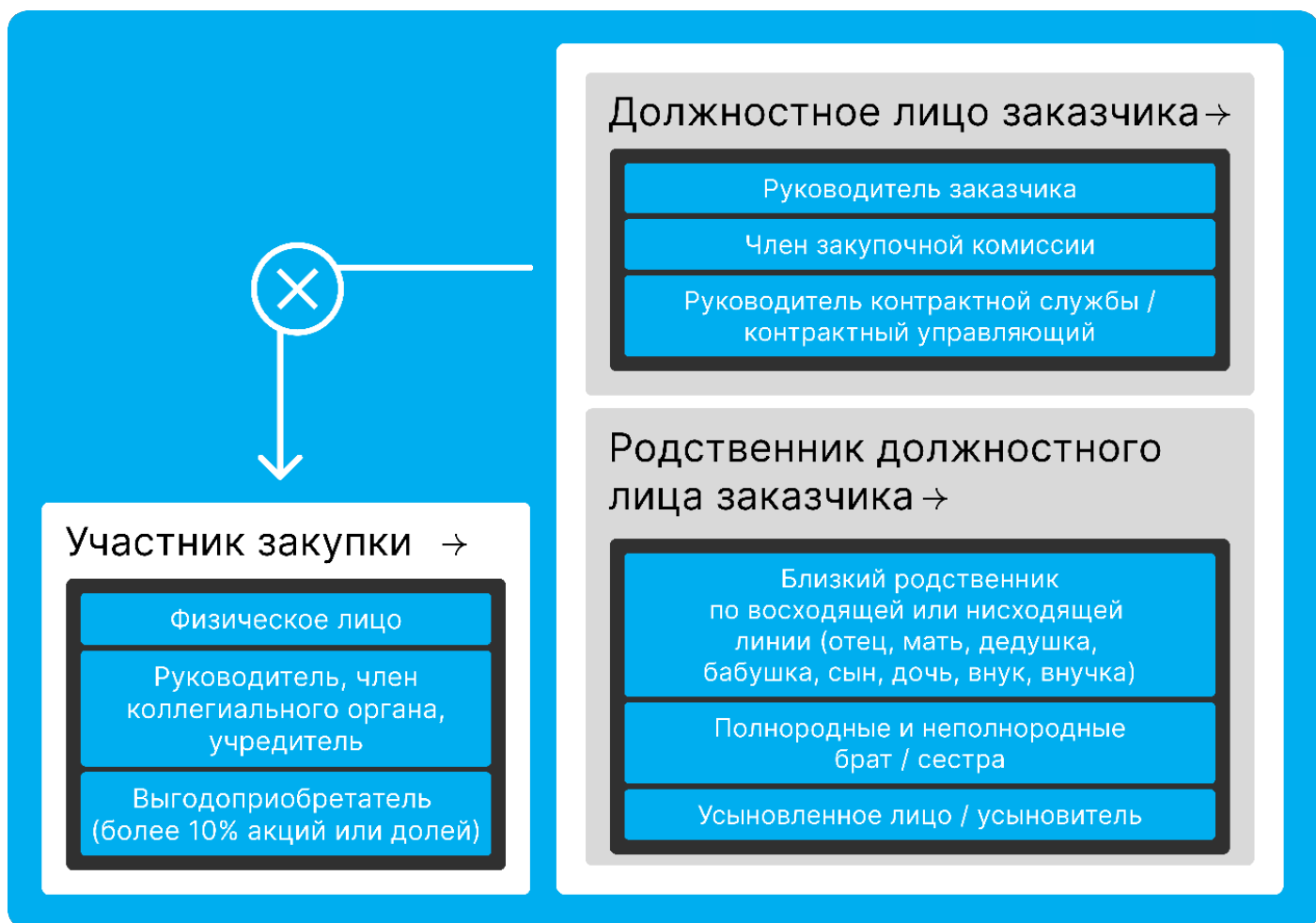
При этом, согласно редакции статьи 31 Закона № 44-ФЗ, действующей с января 2022 года, требование об отсутствии конфликта интересов устанавливается, как правило, только при проведении конкурентных закупок. Из 64 оснований закупок у единственного поставщика, предусмотренных частью 1 статьи 93 Закона № 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

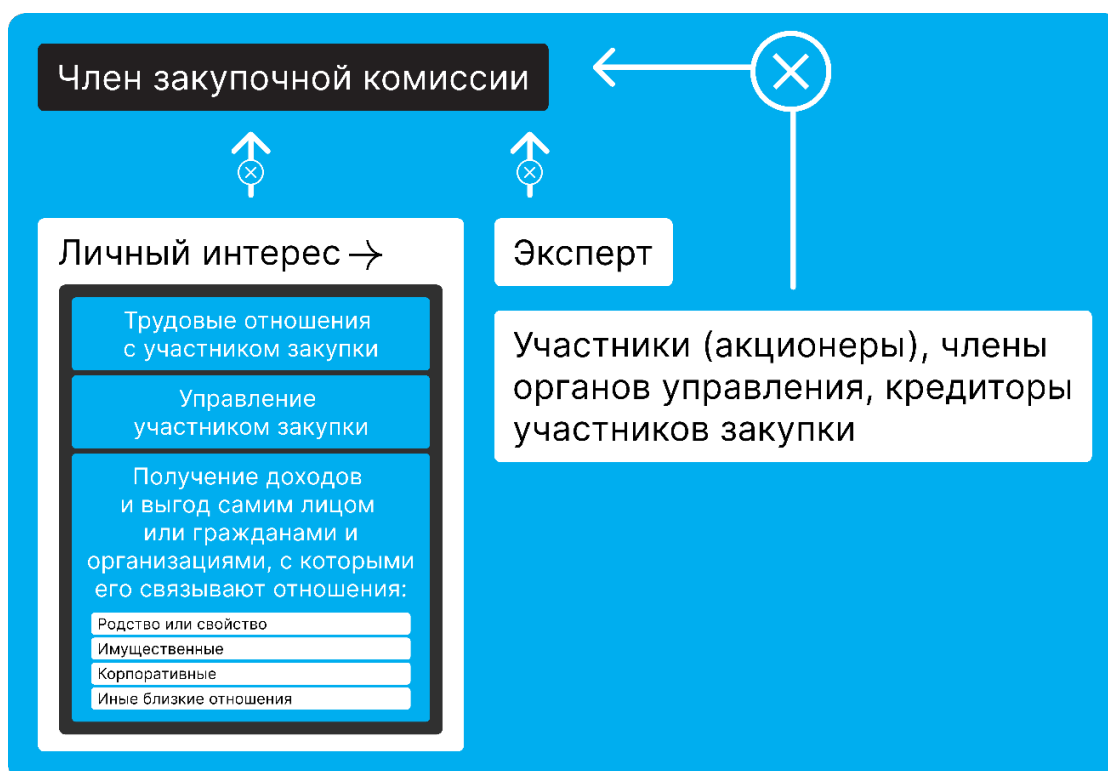
- Прокуратура выявила, что в период с 2018 по 2023 год Казенное учреждение “Управление автомобильных дорог” Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, под руководством директора Аксенова С.В., заключило 64 государственных контракта на общую сумму свыше 264 млн рублей с ООО “Стройуслуга”. Эти контракты 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.

Часть 2: Антимонопольное законодательство и конфликт интересов

Антимонопольный запрет на конфликт интересов при проведении торгов

Меры, направленные на предотвращение конфликта интересов в госзакупках, содержатся не только в Законе о противодействии коррупции и Законе № 44-ФЗ, но и в антимонопольном законодательстве.

[Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»](#) (Закон № 135-ФЗ) запрещает участие в торгах на стороне потенциальных поставщиков заказчиков и их работников (пункт 4 части 1 статьи 17), поскольку это может привести к ограничению конкуренции.

С одной стороны, данная норма может показаться слишком узкой в своей формулировке, так как запрет налагается лишь на одну из многих форм аффилированности участника и заказчика – наличие трудовых отношений между ними.

В связи с этим, Верховному суду РФ пришлось давать разъяснения, ориентирующие нижестоящие суды на более широкую трактовку связей, ограничивающих конкуренцию между заказчиками и участниками торгов. В пункте 40 [Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 4 марта 2021 г. № 2](#) подчеркивается, что не допускается участие в конкурентных закупках любых лиц, которым заказчик имеет возможность давать обязательные для исполнения указания или иным образом определять их действия. Для выявления такого влияния необходимо учитывать не только формально-юридические, но и иные связи (например, родство или свойство с лицами, входящими в состав органов управления участника торгов, или имеющими прямое или опосредованное участие в его капитале либо в управлении).

С другой стороны, становится ясным, что антимонопольный запрет распространяется не только на должностных лиц заказчика, от которых Закон 44-ФЗ требует урегулирования конфликта интересов, но и на любого сотрудника, начиная с младших должностей и заканчивая топ-менеджерами. Запрет сохраняется, даже если эти сотрудники не участвуют в организации или проведении торгов.

Для крупных государственных учреждений соблюдение таких ограничений становится непростой задачей, требующей формирования и активной работы служб антикоррупционного и антимонопольного комплаенса. В противном случае, к ответственности могут привлечь не только принявших участие в торгах работников, но и допустивших это заказчиков и организаторов закупок, а соответствующие торги и заключенные по их результатам контракты суды могут признать недействительными.

- УФАС по ХМАО - Югре установило, что между заказчиком и индивидуальным предпринимателем, который выиграл торги на чистку кровли от снега и наледи, существовали трудовые отношения. Победитель торгов являлся сотрудником заказчика, занимая должность рабочего по комплексному обслуживанию и ремонту зданий и сооружений 3-разряда. Арбитражный суд рассмотрел иск антимонопольного органа и признал муниципальный контракт недействительным в связи с нарушением запрета, установленного пунктом 4 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции ([дело № А75-5604/2018](#)).
- Антимонопольная служба возбудила дело в отношении ФГБУ “Национальный парк Тункинский” (Республика Бурятия) за нарушение [пункта 4 части 1 статьи 17 №135-ФЗ](#). По итогам аукциона был

- заключен контракт на обустройство и оборудование экологических троп с ООО “Умар”, единственным учредителем которого являлся заместитель директора национального парка. Арбитражные суды Восточно-Сибирского округа оставили в силе решение ФАС ([дело № А10-2533/2018](#)).
- Антимонопольный орган установил, что единственным участником аукционов и запроса котировок на выполнение различных ремонтных работ на объектах города Игарки было ООО “Энергопром”, учрежденное городской же администрацией. Глава города осуществлял права учредителя подрядчика и одновременно представлял интересы заказчика. [Администрация города была признана нарушившей пункт 4 части 1 статьи 17 Закона № 135-ФЗ](#). Решение антимонопольного органа было поддержано арбитражными судами в трех инстанциях ([дело № А33-32422/2017](#)). В 2021 году после [череды скандалов и уголовных дел](#), связанных с хищениями при организации закупок по Закону № 223-ФЗ, ООО “Энергопром” было объявлено банкротом.
- В закупочной деятельности поселковой администрации городского поселения “поселок Беркакит” Нерюнгринского района Республики Саха (Якутия) было выявлено несколько фактов нарушения антимонопольного законодательства.

В январе 2020 года комиссия по размещению заказов данного муниципалитета объявила победителем запроса котировок на оказание юридических услуг Голиков В.В., который с 2018 года занимал должность специалиста 1 разряда администрации городского поселения и, кроме этого, являлся членом комиссии по осуществлению закупок. Нарушение антимонопольного законодательства подтвердили суды двух инстанций по [делу № А58-5307/2020](#).

В этот же период местная администрация провела запрос котировок на услуги специалиста по подготовке документации и проведению торгов. Победителем был признан Перфильев Д.П., с 2018 года занимавший должность исполняющего обязанности заместителя главы администрации и также являвшийся членом комиссии по осуществлению закупок. Нарушение антимонопольного законодательства подтвердили суды двух инстанций по [делу № А58-5312/2020](#).

Стоит отметить, что на решения судов не повлиял тот факт, что в спорных закупках снижение начальной цены превысило 16 %. Это означает, что запрет на участие в торгах работника воспринимается судами как безусловный, вне зависимости от того, насколько это могло повлиять на конкуренцию при отборе поставщиков.

Что обнаружил Тендерскоп?

Практика передачи услуг “на аутсорсинг” давно и прочно укоренилась в администрации поселка Беркакит.

[Анализ выборок, сформированных сервисом Тендерскоп](#), показывает, что Голиков В.В. за период с 2017 года принял участие в 5 конкурентных процедурах отбора поставщиков и заключил муниципальные контракты на оказание юридических услуг на сумму более 1,9 млн рублей. Большинство процедур завершилось без снижения начальной цены торгов.

В разделе [Картелескоп](#) также выявлено, что Голиков В.В. возможно участвовал в картельном сговоре с ещё одним физическим лицом – Чебановой С.И., которая “специализировалась” на оказании поселковой администрации услуг отдела кадров ([шесть контрактов с 2016 года на сумму 583 тыс рублей](#)). Однако в 2019 году Чебанова С.И., по всей видимости, решила попробовать себя в сфере юриспруденции и вместе с Голиковым В.В. приняла участие в запросе котировок № 0116300038719000026, по результатам которого Голиков победил со снижением начальной цены на 0,21%. При этом, в ходе некоторых закупок [данные лица указывали один контрактный номер телефона](#), что позволяет предположить их взаимодействие при участии в муниципальных закупках.

[Согласно данным сервиса Тендерскоп](#), назначенный 21.05.2018 на должность и.о. заместителя главы администрации Перфильев до вмешательства антимонопольного органа успел подписать 4 контракта на сумму более 1 млн рублей. Половина из этих запросов котировок была признана несостоявшимися из-за того, что заявку подавал только сотрудник заказчика.

Какие еще нормы антимонопольного законодательства нарушает конфликт интересов при проведении закупок?

Например, часть 4 статьи 11 Закона № 135-ФЗ запрещает соглашения между хозяйствующими субъектами, если установлено, что такие соглашения приводят или могут привести к ограничению конкуренции.

- Арбитражные суды, рассматривая [дело № А40-298165/2019](#), подтвердили, что соглашение, которое ограничивает конкуренцию, может возникнуть из-за конфликта интересов сотрудников заказчика, отвечающих за проведение закупок.

ФГБУН Институт монголоведения, буддологии и тибетологии Сибирского отделения РАН заключал договоры на организацию международных конференций и издание сборников материалов с ООО “Беллуччи-Дубинни” без проведения конкурса. При этом, 50 % доли участия в этой компании имел контрактный управляющий Института. Принимая во внимание, что совмещение должности контрактного управляющего бюджетного учреждения и соучредителя участника закупки является конфликтом интересов, суды поддержали позицию антимонопольной службы, признав в данном случае закупки у единственного поставщика антиконкурентным соглашением.

Статья 16 Закона № 135-ФЗ запрещает соглашения или осуществление согласованных действий органов власти и иных лиц, осуществляющих функции органов власти, с хозяйствующими субъектами, если такие действия приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Практика показывает, что данная норма также распространяется на случаи, когда заказчик, при отсутствии законных оснований, закупает товары, работы или услуги без проведения торгов у лиц и организаций, связанных с сотрудниками заказчика.

- Администрация Нижнечирского сельского поселения Суровикинского муниципального района без проведения торгов заключила муниципальный контракт на поставку горюче-смазочных материалов с предпринимателем, который являлся отцом главы администрации. [Решением УФАС по Волгоградской области от 31 декабря 2020 г. № 034/01/16-1092/2020](#) в действиях администрации были установлены признаки нарушения статьи 16 Закона № 135-ФЗ.

Часть 1 статьи 17 Закона № 135-ФЗ запрещает соглашения между заказчиками (организаторами) и участниками торгов, если их целью является ограничение конкуренции или создание преимущественных условий для участия в торгах, либо если они могут привести к таким последствиям.

- Территориальное управление ФАС по Камчатскому краю признало нарушение пункта 1 части 1 статьи 17 Закона № 135-ФЗ в действиях Администрации Вилючинского городского округа, Управления архитектуры и городского хозяйства администрации и ООО “Камчатпроектстрой”. Между заказчиком и участником закупки при проведении аукциона по благоустройству на сумму более 78,5 млн рублей было заключено антиконкурентное соглашение. Преднамеренно были установлены слишком короткие сроки выполнения работ и незначительная величина аванса. Это снизило интерес потенциальных подрядчиков и в результате заявку на участие в торгах подала только одна компания. Впоследствии с подрядчиком было заключено несколько дополнительных соглашений, которые изменили смету и сократили объем работ, а также в 6 раз увеличили размер аванса. Примечательно, что контракт и все дополнительные соглашения от лица заказчика подписал заместитель главы муниципальной администрации, начальник управления Васькин В.Г. Он же являлся председателем закупочной комиссии. А учредителем подрядчика – ООО “Камчатпроектстрой” – являлся его сын, Васькин Иван Владимирович. Второй участник общества и его директор также имели родственные связи с этой семьей.

5 февраля 2024 года Арбитражный суд Камчатского края признал законным и обоснованным решение территориального управления ФАС ([дело № А24-4310/2023](#)).

Помимо признания факта нарушения антимонопольного законодательства, в отношении замглавы Администрации Васькина В.Г. было [возбуждено уголовное дело](#). Пострадал и его вышестоящий начальник: полномочия главы Администрации были прекращены [решением Вилючинского городского суда](#).

Действующее законодательство предусматривает привлечение виновных должностных лиц заказчика к ответственности за непринятие мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов. Пострадать могут и организации, проводящие или участвующие в соответствующих закупках. О санкциях и правовых последствиях нарушений норм Законов № 44-ФЗ и 135-ФЗ, связанных с конфликтом интересов, мы расскажем в следующей части.

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 тёщей 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>