

Совершенствование мер по противодействию коррупции при осуществлении закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд

Закупки представляют собой совокупность действий, осуществляемых заказчиком и направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд.

Основными направлениями деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по повышению эффективности противодействия коррупции является обеспечение:

- добросовестности,
- открытости,
- добросовестной конкуренции,
- объективности при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (ст. 7 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее - Закон № 273-ФЗ, Федеральный закон № 273-ФЗ).

Одной из основных проблем, препятствующей реализации вышеперечисленных принципов, является конфликт интересов.

Определение понятия «конфликт интересов», используемое в Законе № 273-ФЗ^{<1>}, отлично от аналогичного понятия, предусмотренного Федеральным законом № 44-ФЗ. ^{<2>}

^{<1>} Под конфликтом интересов в соответствии с Федеральным законом № 273-ФЗ понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий).

Личная заинтересованность – это возможность получения служащим при исполнении должностных обязанностей доходов в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц (ст. 10 Закона № 273-ФЗ).

^{<2>} Под конфликтом интересов между участником закупки и заказчиком в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ понимаются случаи, при которых Заказчик

(руководитель заказчика,
член комиссии по осуществлению закупок,
руководитель контрактной службы заказчика,
контрактный управляющий)

состоят в браке с участниками закупки - физическими лицами, в том числе индивидуальными предпринимателями, или физическими лицами, являющимися

- выгодоприобретателями;

- единоличным исполнительным органом хозяйственного общества (директором, генеральным директором, управляющим, президентом и другими);

- членами коллегиального исполнительного органа хозяйственного общества;

- руководителем (директором, генеральным директором) учреждения или унитарного предприятия;

либо иными органами управления юридических лиц - участников закупки, либо являются близкими родственниками (родственниками по прямой восходящей и нисходящей линии (родителями и детьми, дедушкой, бабушкой и внуками), полнородными и неполнородными (имеющими общих отца или мать) братьями и сестрами), усыновителями или усыновленными указанных физических лиц.

Деятельность по профилактике коррупционных и иных правонарушений в отношении органов исполнительной власти, организаций осуществляется в соответствии с законодательством о противодействии коррупции с учетом Методических рекомендаций, разработанных Минтруда России. <3>

<3> Методические рекомендации по проведению в федеральных государственных органах, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления, государственных внебюджетных фондах и иных организациях, осуществляющих закупки в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», работы, направленной на выявление личной заинтересованности государственных и муниципальных служащих, работников при осуществлении таких закупок, которая приводит или может привести к конфликту интересов».

Как уже говорилось ранее, в органах исполнительной власти, в организациях рекомендуется разработать отдельное положение о предотвращении и урегулировании конфликта интересов и утвердить его либо в качестве приложения к антикоррупционной политике организации, либо в качестве отдельного локального нормативного акта.

При выстраивании системы антикоррупционных мер органом исполнительной власти, организацией необходимо обратить особое внимание на соблюдение норм законодательства Российской Федерации о персональных данных, обеспечив получение согласия работников на обработку их персональных данных, а также установив ответственность сотрудников, осуществляющих работу с персональными данными, за их разглашение или незаконное использование.

Организация работы по выявлению личной заинтересованности служащих (работников) при осуществлении закупок

В осуществлении закупки принимает участие широкий круг лиц, начиная от исполнителя документов (план-график, техническое задание и пр.), заканчивая руководителем органа (организации) и (или) уполномоченным им лицом. Для организации качественной работы, направленной на выявление личной заинтересованности служащих (работников) при осуществлении закупок, которая приводит или может привести к конфликту интересов, требуется участие в пределах компетенции лиц различных структурных подразделений органа (организации).

Деятельность подразделений по профилактике коррупционных правонарушений в зависимости от условий осуществления возложенных на них функций может быть разделена на общие профилактические мероприятия и аналитические мероприятия.

В целях осуществления качественной работы, направленной на выявление личной заинтересованности служащих (работников) при осуществлении закупок, которая приводит или может привести к конфликту интересов, по возможности, из числа служащих (работников) подразделения по профилактике коррупционных правонарушений рекомендуется посредством локальной специализации определить ответственного служащего (работника) (ответственных служащих (работников)), на которого возложить преимущественно функции, связанные с предупреждением коррупции при осуществлении закупок, в частности, в соответствии с настоящими Методическими рекомендациями.

В этой связи руководителю органа (организации) целесообразно организовать повышение квалификации такого сотрудника (таких сотрудников) по дополнительной профессиональной программе по вопросам, связанным с осуществлением закупок.

Исходя из фактических обстоятельств взаимодействие между подразделением по профилактике коррупционных правонарушений и иными структурными подразделениями органа (организации) может быть организовано следующими способами:

1. в рабочем порядке (посредством телефонной связи, переписки посредством электронной почты и т.д.);

2. в официальном порядке (например, служебная переписка);

3. путем участия в открытых (публичных) мероприятиях, предусмотренных закупочными процедурами (вскрытие конвертов с заявками на участие в открытом конкурсе, вскрытие конвертов с заявками на участие в запросе предложений и т.д.);

4. путем проведения консультативно-методических совещаний не реже одного раза в год.

Указанные совещания направлены на информирование служащих (работников), участвующих в осуществлении закупок, о(об):

- понятии «конфликт интересов» и «личная заинтересованность»;

- обязанности принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов;

- положениях Методических рекомендаций по вопросам привлечения к ответственности должностных лиц за непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, особое внимание при этом уделив обстоятельствам, характеризующим ситуации в качестве конфликта интересов;

- порядке уведомления о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных (служебных) обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов;

- ответственности за неисполнение указанной обязанности.

Также такую работу рекомендуется проводить с лицами, которым впервые поручено осуществлять деятельность, связанную с закупками.

5. путем подготовки типовых ситуаций, содержащих факты наличия личной заинтересованности (возможного наличия личной заинтересованности).

Типовые ситуации содержатся в Обзорах практики правоприменения в сфере конфликта интересов, размещаемых на официальном сайте Минтруда России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по

ссылке: <https://rosmintrud.ru/ministry/programms/anticorruption/9/13>, а также могут быть подготовлены самостоятельно посредством анализа, например, судебных решений.

6. путем информирования служащих (работников) о практике привлечения к ответственности, в том числе в рамках органа (организации).

Для принятия мер по противодействию коррупции при осуществлении закупок товаров, работ, услуг подразделению по профилактике коррупционных правонарушений рекомендуется, в первую очередь, определить перечень служащих (работников), участвующих в осуществлении закупки. К таким служащим (работникам) относятся, например:

1. руководитель заказчика;
2. члены коллегиального органа по осуществлению закупок (например, члены приемочной комиссии, члены комиссии по осуществлению закупок (далее также - комиссия));
3. должностные лица контрактной службы или контрактный управляющий;
4. служащие (работники), заинтересованные в осуществлении закупки (например, служащие (работники), участвующие описании объекта закупки).

Верховный Суд РФ в Обзоре судебной практики по делам, связанным с разрешением споров о применении п. 9 ч. 1 ст. 31 Закона № 44-ФЗ (утв. Президиумом Верховного Суда РФ от 28 сентября 2016 г.) разъяснил, что конфликт интересов может иметь место не только в отношении руководителей, указанных в п. 9 ч. 1 ст. 31 Закона № 44-ФЗ, но и в отношении должностных лиц (в частности, заместителей), непосредственно участвующих в осуществлении закупки и полномочия которых являются тождественными по функциональным обязанностям полномочиям руководителя, позволяют влиять на процедуру закупки и результат ее проведения. Определяющим фактором в этом случае является их возможность в силу имеющихся полномочий оказывать влияние на процедуру закупки и ее результат.

Должности, замещаемые указанными категориями лиц, рекомендуется включить в перечень должностей, при замещении которых служащие (работники) обязаны представлять сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей (для ОИВ, руководителей организаций).

Должностные обязанности работников организаций рекомендуется включить пункты (разделы), предусматривающие обязанности по принятию мер по предупреждению коррупции.

Аналитические мероприятия

Для целей организации аналитической работы необходимо определить критерии выбора закупок, в отношении которых подразделение по профилактике коррупционных правонарушений уделяет повышенное внимание:

1. размер начальной (максимальной) цены договора, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (далее - контракт), цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальная сумма цен единиц товара, работы, услуги;

2. коррупционная емкость предмета (сферы) закупки (строительство (в том числе жилищное), здравоохранение и т.д.);

3. частота заключаемых контрактов с одним и тем же поставщиком (подрядчиком, исполнителем), в части возможного установления неформальных связей между конечным выгодоприобретателем - служащим (работником) и представителем поставщика (подрядчика, исполнителя).

В целях выявления личной заинтересованности подразделению по профилактике коррупционных правонарушений рекомендуется уделить особое внимание анализу поступающих в орган (организацию) и содержащих замечания писем уполномоченных органов (например, ФАС России, Счетной палаты Российской Федерации, Федерального казначейства).

Анализу в том числе подлежит информация, поступившая в связи с проведенным общественным контролем гражданами и общественными объединениями и объединениями юридических лиц, а также информация, поступившая от указанных и иных субъектов в порядке, предусмотренном положениями Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Одновременно подразделением по профилактике коррупционных правонарушений может быть организован личный прием лиц, обладающих информацией о фактах совершения служащими (работниками) коррупционных правонарушений, и (или) помимо телефона «горячей линии», создан адрес электронной почты, на который гражданин сможет направить рассматриваемую информацию.

Аналитические мероприятия
в отношении служащих (работников), участвующих в закупке

Сейчас остановимся на тех аналитических мероприятиях, которые рекомендуется проводить подразделению по профилактике коррупционных правонарушений для формирования профиля служащего (работника), участвующего в закупочной деятельности.

В целях выявления личной заинтересованности служащих (работников), которая приводит или может привести к конфликту интересов, подразделению по профилактике коррупционных правонарушений необходимо обобщить имеющуюся информацию о служащем (работнике), его близких родственниках, например, информацию, содержащуюся в следующих документах:

1. трудовая книжка;
2. анкета, подлежащая представлению в государственный орган, гражданином, поступающим на государственную гражданскую службу, форма которой утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2005 г. № 667-р.
3. личная карточка работника;
4. форма представления сведений об адресах сайтов и (или) страниц сайтов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», на которых государственным гражданским служащим, гражданином, претендующим на замещение должности государственной гражданской службы, размещались общедоступная информация, а также данные, позволяющие его идентифицировать, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2016 г. № 2867-р;
5. сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;
6. 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;
7. акты проверок, акты реагирования; обращения граждан, юридических лиц;
8. материалы с личного приема, звонков на «горячие линии»,

9. иная информация, в том числе содержащаяся в личном деле служащего (работника).

Рекомендуется обеспечить ежегодную актуализацию информации, находящейся в личном деле служащего (работника).

Одновременно целесообразно проанализировать информацию, содержащуюся в следующих документах:

- журнал посещений органа (организации);
- реестр ранее заключенных контрактов;
- реестр контрагентов.

В органе (организации) рекомендуется организовать добровольное ежегодное представление служащими (работниками), участвующими в осуществлении закупок, декларации о возможной личной заинтересованности. <4>

<4>Типовая форма для декларирования служащими (работниками) о возможной личной заинтересованности приведена в Приложении к Методическим рекомендациям по проведению в федеральных государственных органах, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления, государственных внебюджетных фондах и иных организациях, осуществляющих закупки в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», работы, направленной на выявление личной заинтересованности государственных и муниципальных служащих, работников при осуществлении таких закупок, которая приводит или может привести к конфликту интересов».

Аналитические мероприятия в отношении участников закупок

Аналогичный профиль может быть сформирован в отношении участников закупок.

Информацию об участниках закупки, в том числе о поставщиках (подрядчиках, исполнителях), можно получить как непосредственно от структурных подразделений органа (организации), участвующих в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), так и из данных, размещенных в Единой информационной системе в сфере закупок по адресу

в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»:
<http://zakupki.gov.ru/>.

Отдельную информацию об участниках закупки можно получить посредством:

- анализа сведений, представленных непосредственно на самом конверте (отправитель), после вскрытия указанных конвертов,
- в случае определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в электронной форме - во второй части заявок (предоставляется информация о руководителях, учредителях (с указанием ИНН), лицах, подающих заявку на участие в торгах)).

Кроме того, подразделению по профилактике коррупционных правонарушений рекомендуется проанализировать поступившие в орган (организацию) запросы:

- на получение конкурсной документации;
- от участника закупки о даче разъяснений положений документации;
- о даче разъяснений результатов определения поставщика (подрядчика, исполнителя).

В указанных целях рекомендуется при поступлении подобных запросов обеспечить ознакомление с ними подразделение по профилактике коррупционных правонарушений, например, посредством автоматизированного их направления в системе электронного документооборота.

Анализу и обобщению для формирования профиля подлежит следующая информация:

1. наименование, фирменное наименование (при наличии), место нахождения (для юридического лица), почтовый адрес участника закупки, идентификационный номер налогоплательщика (при наличии) учредителей, членов коллегиального исполнительного органа, лица, исполняющего функции единоличного исполнительного органа участника закупки, фамилия, имя, отчество (при наличии), паспортные данные, место жительства (для физического лица), номер контактного телефона;

2. выписка из единого государственного реестра юридических лиц, выписка из единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей;

3. документ, подтверждающий полномочия лица на осуществление действий от имени участника закупки - юридического лица (копия решения о назначении или об избрании либо копия приказа о назначении физического лица на должность, в соответствии с которыми такое физическое лицо

обладает правом действовать от имени участника закупки без доверенности), и иные связанные с данной обязанностью документы;

4. копии учредительных документов участника закупки (для юридического лица).

Если выбранный способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) предусматривает запрос котировок или запрос предложений и (или) выбранный способ относится к категории закрытых подразделению по профилактике коррупционных правонарушений рекомендуется провести анализ информации об участниках закупки, которым направлены соответствующие запросы или которые допущены для участия в закрытом способе определения поставщика (подрядчика, исполнителя).

Аналогичный анализ рекомендуется провести и в отношении информации о единственном поставщике (подрядчике, исполнителе).

Иная информация об участниках закупки, применимая для целей выявления личной заинтересованности служащих (работников), может быть также получена из информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», например,

- единой информационной системы в сфере закупок (<http://zakupki.gov.ru/>);
- электронной площадки;
- бесплатного интернет-сервиса «Rusprofile.ru» (<https://www.rusprofile.ru/>);
- интернет-сервиса ФНС РФ (<https://egrul.nalog.ru/>);
- интернет-сервиса ФНС РФ (<https://pb.nalog.ru/>) «Прозрачный бизнес».

Анализ профилей служащих (работников) и участников закупок, полученных по результатам аналитической работы

По результатам составления профилей служащих (работников), участвующих в осуществлении закупки, а также профилей участников закупок подразделению по профилактике коррупционных правонарушений рекомендуется осуществить перекрестный анализ имеющейся в их распоряжении информации для целей выявления личной заинтересованности служащих (работников).

Для выявления фактов, свидетельствующих о возможном наличии личной заинтересованности у служащих (работников), участвующих в осуществлении закупки, подразделением по профилактике коррупционных правонарушений может быть проанализирована документация, связанная с

осуществлением закупки, в том числе документация, связанная с планированием закупки.

Соответствующая информация может быть получена из Единой информационной системы в сфере закупок по адресу в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»: <http://zakupki.gov.ru/> либо получена с уполномоченного на проведение закупок подразделения.

Отдельное внимание подразделением по профилактике коррупционных правонарушений может быть уделено анализу имеющейся информации о субподрядчиках (соисполнителях) по контракту.

Предметом перекрестного анализа профилей служащих (работников) и профилей субподрядчиков (соисполнителей) является поиск возможных связей, свидетельствующих о наличии у служащих (работников) личной заинтересованности, в частности, в участии соответствующих лиц в качестве субподрядчиков (соисполнителей).
