

Методические рекомендации

По данным Единой информационной системы в сфере закупок, региональными государственными и муниципальными заказчиками¹ в 2023 году заключено свыше 12 тыс. контрактов (договоров) на общую сумму 32 млрд. рублей.

Поскольку основной объем заключаемых контрактов (договоров) приходится на подведомственные региональным и муниципальным органам власти организациям, вопросы профилактики коррупции в сфере закупок в данных организациях имеют большое значение.

То, что публичные закупки являются наиболее подверженной коррупционным рискам сферой свидетельствуют статистика контролирующих и надзорных органов, судебная практика.

Для предотвращения коррупционных проявлений в данной сфере необходимы комплексные меры, направленные как на минимизацию и предотвращение коррупционных рисков, так и на их профилактику.

Наделенные особым правовым статусом, государственные и муниципальные заказчики, их сотрудники обязаны принимать меры антикоррупционного характера в закупках в силу положений Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ).

Приведенный в настоящих методических рекомендациях порядок антикоррупционной работы в закупках направлен, в первую очередь, для оказания методической помощи должностным лицам, ответственным за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а также структурным подразделениям, на которые возложены данные функции.

Кроме того, исходя из структуры органа власти (подведомственной организации) и специфики деятельности, данная работа может проводиться во взаимодействии с иными должностными лицами (структурными подразделениями), например, специализирующимися на организации и осуществлении закупок, юридическим подразделением, органом внутреннего финансового контроля и др.

Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) регулируются отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности закупок, обеспечения гласности и прозрачности осуществления закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в данной сфере.

¹ Здесь и далее по тексту под государственными и муниципальными заказчиками понимаются органы исполнительной власти Новгородской области, органы местного самоуправления, а также организации подведомственные указанным органам

Аналогичные принципы заложены и в Федеральном законе от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Федеральный закон № 223-ФЗ).

С учетом этого, настоящие методические рекомендации в равной степени могут использоваться для работы, направленной на профилактику коррупционных и иных правонарушений как для заказчиков, осуществляющих закупки в рамках Федерального закона № 44-ФЗ, так и для заказчиков, осуществляющих закупки в рамках Федерального закона № 223-ФЗ.

Должностному лицу (подразделению) по профилактике коррупционных и иных правонарушений необходимо учитывать, что процесс осуществления закупок состоит из нескольких этапов, на каждом из которых задействовано большое количество структурных подразделений и сотрудников органа власти (организации).

Выделяют основные этапы закупок:

этап, предшествующий закупке: определение потребности, планирование закупки, формирование документации (обоснование цены контракта, запрос ценовых предложений, составление технического задания, определение требований к участникам закупки, составление проекта контракта (договора) и иной закупочной документации);

этап осуществления закупки: конкурентным способом (в том числе в электронном виде) или с единственным поставщиком;

этап заключения и исполнения контракта, контроля за ходом работ (поставки товаров, оказания услуг);

этап приемки работ (товаров, услуг) и последующего исполнения гарантийных обязательств.

Соответственно, в зависимости от этапа закупки и лиц участвующих на данных этапах, возникают разные коррупционные риски.

В группе коррупционного риска со стороны заказчика могут находиться: руководитель заказчика;

контрактная служба (контрактный управляющий);

должностные лица, задействованные в формировании закупочной документации, согласовании условий контракта (договора), технического задания и т.д.;

лица, осуществляющие со стороны заказчика контроль за ходом работ (поставки товаров, оказания услуг);

члены комиссии либо лицо, осуществляющее приемку работ (товаров, услуг);

лица, осуществляющие последующий контроль (внутренний финансовый контроль, контроль за начислением штрафных санкций, предъявлением требований в рамках гарантийных обязательств и т.д.);

С учетом указанной информации должностному лицу, ответственному за профилактику коррупции необходимо проводить регулярную оценку коррупционных рисков.

Результаты такой оценки подлежат отражению в карте коррупционных рисков и разрабатываемым на основании карты коррупционных рисков плана по их минимизации.

Процедура выявления и оценки коррупционных рисков при осуществлении закупок подробно изложена в методических рекомендациях Минтруда².

Источниками информации о нарушениях антикоррупционного законодательства в сфере закупок могут являться результаты проверок контролирующих органов, органов прокуратуры и иных правоохранительных органов, акты органов внутреннего и внешнего финансового контроля, обращения граждан и юридических лиц и т.д.

В этой связи необходимо наладить должный обмен информацией между структурными подразделениями органа власти (организации) и должностным лицом, ответственным за профилактику коррупционных и иных правонарушений, привлекать ответственных за профилактику коррупции лиц к рассмотрению данных материалов и даче оценки на предмет нарушения требований Федерального закона № 273-ФЗ.

К наиболее часто встречающимся нарушениям действующего законодательства в сфере закупок, которые одновременно могут содержать коррупционные риски, относятся:

нарушения, допускаемые при определении и обосновании начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной цены единицы товара, работы, услуги, начальной суммы цен единиц товара (работы, услуги) - явное завышение цены, отсутствие экспертизы достоверности сметной стоимости, формирование документации под определенного исполнителя, необоснованное укрупнение объекта закупки, завышенный размер авансирования и т.д.;

нарушение порядка заключения контракта (отсутствие обеспечения исполнения контракта), изменение существенных условий контракта (цены, сроков, предмета контракта и т.д.) с нарушением требований законодательства;

несоответствие поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги условиям контракта: приемка результата закупки при наличии существенных недостатков, приемка фактически не поставленного товара, не выполненной работы (услуги);

² Методические рекомендации по выявлению и минимизации коррупционных рисков при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд

«дробление» закупок - неоднократное заключение контрактов (договоров) с единственным поставщиком в целях ухода от осуществления закупок конкурентными способами;

возможное наличие родственных связей между должностными лицами заказчика, участвующим в закупочном процессе, и подрядчиком (поставщиком, исполнителем);

иные нарушения законодательства о закупках, действия (бездействия) заказчика, свидетельствующие о предоставлении преимуществ исполнителю при заключении и реализации контракта (договора).

Для профилактики коррупционных правонарушений в закупках ответственные лица могут осуществлять следующие мероприятия:

анализ лиц, задействованных в осуществлении закупки со стороны заказчика (справка о доходах, личная карточка, анкета, реестр ранее заключенных контрактов; реестр контрагентов; декларация о личной заинтересованности);

проверка актуальности закупки, включающая анализ документов, обосновывающих инициацию закупки;

проверка соблюдения ограничений и запретов, установленных законодательством РФ о контрактной системе в сфере закупок;

проверка аффилированных связей заказчика и подрядчика, исполнителя;

проверка обоснованности начальной цены контракта в системе закупок, включающая проверку структуры цены и анализ рыночных цен;

проверка обоснованности невозможности или нецелесообразности использования иных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя), а также цены контракта и иных существенных условий контракта в случае осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя);

проверка соблюдения требований законодательства в части установления гарантийных сроков, обеспечения исполнения контракта, обеспечения исполнения гарантийных обязательств, в том числе при изменении (увеличении) цены контракта в процессе выполнения работ (поставки товаров, оказания услуг);

проверка применения заказчиком мер ответственности и совершения иных действий в случае нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта;

проверка соответствия поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги условиям контракта.

организация работы по соблюдению запретов и ограничений, установленных в целях противодействия коррупции;

обучение и повышение квалификации лиц, задействованных в закупках;

обеспечение открытости и доступности органа власти (ведение подраздела «Противодействие коррупции», официального сайта, наполнение тематических стендов; проведение «прямых» телефонных линий и работа с обращениями граждан; взаимодействие с общественностью);

антикоррупционная экспертиза правовых актов, в том числе регламентирующих закупочный процесс;

анализ деятельности подведомственных организаций по вопросам реализации мер по предупреждению коррупции в рамках статьи 13.3 Федерального закона № 273-ФЗ.

Законодательством о закупках устанавливаются лишь «точечные» антикоррупционные требования, что в первую очередь обусловлено первоочередной целью данного законодательства – регламентации процесса организации и осуществления закупок.

Так, частью 22 статьи 34 Федерального закона № 44-ФЗ предусмотрена возможность признания судом контракта недействительным при наличии личной заинтересованности руководителя заказчика, члена комиссии, контрактного управляющего или руководителя контрактной службы.

Частью 6 статьи 39 Федерального закона № 44-ФЗ установлены ограничения для лиц, являющихся членами комиссии по осуществлению закупок. Так, указанными лицами не могут быть:

эксперты, оценивающие извещение, документацию о закупке, конкурсные заявки;

лица, имеющие личную заинтересованность в результатах закупки, например ее участники;

участники (акционеры) организаций, подавших заявки на участие в закупке, члены их органов управления, кредиторы участников закупки;

должностные лица органов контроля, осуществляющие контроль в сфере закупок.

Пунктом 9 части 1 статьи 31 Федерального закона № 44-ФЗ установлено требование к участникам закупки об отсутствии конфликта интересов между ними и заказчиком.

Согласно указанной норме должностное лицо заказчика (руководитель, член комиссии по осуществлению закупок, руководитель контрактной службы, контрактный управляющий), его супруг (супруга), близкий родственник по прямой восходящей или нисходящей линии (например, отец, дочь, внучка), полнородный или неполнородный (имеющий общих с должностным лицом заказчика отца или мать) брат (сестра), лицо, усыновленное должностным лицом заказчика (усыновитель этого должностного лица заказчика), не должны являться:

участником закупки;

руководителем, единоличным исполнительным органом, членом коллегиального исполнительного органа, учредителем, членом коллегиального органа унитарной организации - участника закупки;

единоличным исполнительным органом, членом коллегиального исполнительного органа, членом коллегиального органа управления, выгодоприобретателем корпоративного юрлица - участника закупки. Выгодоприобретателем является физлицо, напрямую или косвенно (например, через юрлицо) владеющее более чем 10% голосующих акций хозяйственного общества или долей, превышающей 10% в уставном (складочном) капитале хозяйственного товарищества или общества.

Частью 1 статьи 31 Федерального закона № 44-ФЗ установлен запрет на участие в закупках лиц, имеющих непогашенную или неснятую судимость за преступления в сфере экономики и (или) преступления, предусмотренные статьями 289, 290, 291, 291.1 Уголовного кодекса Российской Федерации (за исключением лиц, у которых такая судимость погашена или снята), а также неприменение в отношении указанных лиц наказания в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, которые связаны с поставкой товара, выполнением работы, оказанием услуги, являющихся объектом осуществляемой закупки, и административного наказания в виде дисквалификации.

В законе также определены требования к привлекаемым экспертам и экспертным организациям. Так, в силу ч. 2 ст. 41 Федерального закона № 44-ФЗ проведение экспертизы не должно производиться:

должностными лицами либо работниками заказчика или поставщика (подрядчика, исполнителя), а также бывшими должностными лицами либо работниками, которые были таковыми не менее чем за два года до проведения экспертизы;

лиц, имеющих имущественные интересы в заключении контракта;

супругами, родителями, детьми, дедушками, бабушками, внуками, братьями, сёстрами, усыновителями или усыновленными руководителя заказчика, членов закупочной комиссии, руководителя контрактной службы, контрактного управляющего, должностных лиц или работников поставщика (подрядчика, исполнителя);

организациями, в которых заказчик или поставщик (подрядчик, исполнитель) имеет право распоряжаться более чем 20% общего количества голосов, приходящихся на голосующие акции, либо вкладов, долей, составляющих уставный или складочный капитал;

физическими или юридическими лицами, на которых заказчик либо поставщик (подрядчик, исполнитель) прямо или косвенно может оказывать влияние.

При проведении закупок руководитель заказчика, руководитель и работники контрактной службы, контрактный управляющий, а также члены комиссии по осуществлению закупок обязаны принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

В случае наличия конфликта интересов член комиссии должен незамедлительно сообщить об этом заказчику (ч. 7 ст. 38, ч. 7, 10 ст. 39 Федерального закона № 44-ФЗ, п. 7.1 ст. 3 Федерального закона № 223-ФЗ).

С точки зрения профилактики коррупции необходимо обратить внимание на соответствие вышеприведенным требованиям закона действующих правовых актов: положений о закупках, порядков работы комиссий, должностных регламентов (инструкций) лиц, осуществляющих закупки.

Аналогичные положения содержатся в положениях о закупках организаций, осуществляющих закупки в рамках Федерального закона № 223-ФЗ, в связи с чем необходимо оценивать соответствие положений действующему законодательству.

По итогам реализации вышеназванных мероприятий, Минтрудом РФ обращено внимание, что антикоррупционному подразделению (ответственному лицу) рекомендуется:

организовать обучение служащих (работников), участвующих в осуществлении закупок, и оценку у них знаний института предотвращения и урегулирования конфликта интересов, основой которого является личная заинтересованность;

сформировать профиль служащего (работника), участвующего в осуществлении закупок, в целях оперативного выявления его личной заинтересованности в осуществлении закупок, в том числе посредством организации добровольного декларирования о возможной личной заинтересованности и анализа имеющейся в распоряжении органа (организации) информации.

Конфликт интересов наиболее часто встречающееся нарушение антикоррупционного законодательства.

В статье 10 Федерального закона № 273-ФЗ определено, что под конфликтом интересов 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).

Под личной заинтересованностью понимается возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав,

услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) лицом, и (или) состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей), гражданами или организациями, с которыми лицо, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

Для надлежащей организации работы по выявлению личной заинтересованности в закупках необходимо руководствоваться методическими рекомендациями Минтруда РФ³.

Типовые ситуации конфликта интересов для целей закупок:

в конкурентных процедурах по определению поставщика (подрядчика, исполнителя) участвует организация, в которой работает близкий родственник члена комиссии либо иного служащего (работника), заинтересованного в осуществлении закупки или принимающего участие в его реализации;

в конкурентных процедурах участвует организация, в которой у члена комиссии либо у иного служащего (работника), заинтересованного в осуществлении закупки, имеется доля участия в уставном капитале;

в конкурентных процедурах участвует организация, в которой ранее работал член комиссии либо иной служащий (работник), заинтересованный в осуществлении закупки;

в конкурентных процедурах участвует организация, ценные бумаги которой имеются в собственности у члена комиссии либо у иного служащего (работника), заинтересованного в осуществлении закупки, в том числе иных лиц, с которыми у него имеются корпоративные, имущественные или иные близкие отношения.

Минтрудом РФ на регулярной основе обращается внимание на три составляющие части профилактики возникновения конфликта интересов:

предупреждение конфликта интересов, то есть установление системы антикоррупционных мер, затрудняющих попадание работника в ситуацию конфликта интересов;

выявление конфликта интересов (например, посредством установления декларирования о личной заинтересованности в закупках или самостоятельного анализа информации работниками подразделения по профилактике коррупционных правонарушений);

урегулирование конфликта интересов посредством принятия организационных мер.

³ Методические рекомендации по проведению в организациях, осуществляющих закупки в соответствии с Законом № 44-ФЗ и Законом № 223-ФЗ, работы, направленной на выявление личной заинтересованности работников при осуществлении таких закупок, которая приводит или может привести к конфликту интересов

Исходя из практики мониторинга организаций, подведомственных органам исполнительной власти и местного самоуправления следует выделить основные недостатки в их работе:

- отсутствие локальных актов;
- неназначение ответственных за профилактику коррупции;
- непроведение обучения ответственных лиц по программе противодействия коррупции;
- неразмещение стендов наглядной агитации по профилактике коррупции;
- отсутствие в трудовых договорах сотрудников антикоррупционных положений;
- ненадлежащее формирование условий заключаемых контрактов (договоров);
- конфликт интересов: наличие родственных связей, неисполнение обязанности по уведомлению руководителя о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов.

В целях обеспечения надлежащей работы по профилактике коррупции в подведомственных организациях рекомендуется разработать и утвердить следующие локальные акты:

- план противодействия коррупции;
- кодекс этики и служебного поведения;
- антикоррупционная политика, содержащая, в том числе положения о мерах по недопущению составления неофициальной отчетности и использования поддельных документов;
- локальный акт о назначении лица, ответственного за работу по профилактике коррупционных правонарушений;
- положение о комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов;
- локальный акт, утверждающий порядок уведомления о конфликте интересов;
- локальный акт, утверждающий порядок уведомления работодателя о склонении работника к коррупционным правонарушениям;
- локальный акт, утверждающий порядок уведомления работодателя о ставшей известной работнику информации о случаях совершения коррупционных правонарушений другими работниками учреждения;
- локальный акт, утверждающий порядок уведомления работодателем о трудоустройстве гражданина, замещавшего должности государственной или муниципальной службы, в течение 2 лет после его увольнения со службы;
- локальный акт, утверждающий разработку антикоррупционных мер по оценке коррупционных рисков (карта коррупционных рисков);

правила обмена деловыми подарками и знаками делового гостеприимства;

график проведения «прямых линий» по вопросам противодействия коррупции.

Проведение надлежащей антикоррупционной работы в закупочной деятельности без всего комплекса обозначенных мероприятий не будет иметь достаточную эффективность.

Соблюдение установленных антикоррупционных стандартов, также является обязанностью работника в силу заключенного служебного контракта (трудового договора), должностного регламента (должностной инструкции).

В этой связи должностному лицу, ответственному за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений, необходимо обращать внимание на установление данных обязанностей в трудовых договорах с работниками, принимающими участие в закупках.