



Толстобок Олег Николаевич,
кандидат технических наук,
эксперт по комплексному
контролю государственных
и общественных закупок

Напомним, что в отличие от положений Закона № 44-ФЗ, Закон о закупках № 223-ФЗ не устанавливает запреты в части предоставления при проведении закупок преимущественных условий участия хозяйствующим субъектам.

Так, ч. 1 ст. 31 Закона № 44-ФЗ при осуществлении закупок заказчиком в обязательном порядке устанавливаются единые требования к участникам закупки, а именно, требование об отсутствии между участником закупки и заказчиком конфликта интересов, под которым понимаются случаи, при которых руководитель заказчика, член комиссии по осуществлению закупок, руководитель контрактной службы заказчика, контрактный управляющий состоит в браке с физическими лицами, являющимися выгодоприобретателями, единоличным исполнительным органом хозяйственного общества (директором, генеральным директором, 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, с физическими лицами, в том числе зарегистрированными в качестве индивидуального предпринимателя, — участниками 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.

Под выгодоприобретателями для целей реализации п. 9 ч. 1 ст. 31 Закона № 44-ФЗ понимаются физические лица, владеющие напрямую или косвенно (через юридическое лицо или через несколько юридических лиц) более чем десятью процентами голосующих акций хозяйственного общества либо долей, превышающей десять процентов в уставном капитале хозяйственного общества.

Конечно, в случае не установления вопреки п. 9 ч. 1 ст. 31 Закона № 44-ФЗ требований к отсутствию между участником закупки и заказчиком конфликта интересов контрольные органы применяют меры административной ответственности. Например, Ямало-Ненецким УФАС России установлено, что должностное лицо, заместитель главы Администрации пгт. Тазовский <...> нарушило требования ст. 31 Закона № 44-ФЗ в части утверждения документации об электронном аукционе на выполнение работ по капитальному ремонту сетей канализации. Так, пп. 2 п. 23 раздела I аукционной документации не установлен весь перечень обязательных требований, предъявляемых федеральным законодательством к участникам аукциона, а именно не указаны требования об отсутствии конфликта интересов, что обусловило в соответствии с ч. 4.2 ст. 7.30 КоАП назначение административного наказания в виде штрафа в размере 3 000 рублей за утверждение документации, не соответ-

Конфликт интересов в регламентированных закупках: практика контроля

Практикой контроля реализации закупок в рамках Закона № 223-ФЗ и № 44-ФЗ выявляются нарушения, которые не исключают наличия коррупционных рисков и рисков возникновения конфликта интересов. Автор статьи анализирует практику выявления прокуратурой, Счетной палатой Российской Федерации, ФАС России конфликта интересов у должностных лиц заказчиков и участников закупок, лично заинтересованных в результатах закупки.

вующим требованиям законодательства о КС (см. Постановление о назначении административного наказания Ямало-Ненецкого УФАС России № 04-02/111-2015 от 17.04.2015г.).

Следует учесть, что ряд юридических лиц, разрабатывая положения о закупке, в число обязательных требований к участникам закупок включили аналогичные Закону № 44-ФЗ требования об отсутствии конфликта интересов между заказчиком и участниками. Например, положением о закупках для нужд АО «Федеральная пассажирская компания» установлено, что одним из требований является отсутствие между участником закупки и заказчиком конфликта интересов, под которым понимаются случаи, при которых руководитель заказчика, член экспертной группы, член комиссии, лицо, ответственное за организацию конкурентной процедуры, состоят в браке с физическими лицами, являющимися выгодоприобретателями, единоличным исполнительным органом хозяйственного общества (директором, генеральным директором, управляющим, президентом и др.), членами коллегиального исполнительного органа хозяйственного общества, руководителем (директором, генеральным директором) учреждения или унитарного предприятия либо иными органами управления юридических лиц — участников закупки, с физическими лицами, в том числе зарегистрированными в качестве индивидуального предпринимателя, — участниками 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.

Под выгодоприобретателями в данном случае понимаются физические лица, владеющие напрямую или косвенно (через юридическое лицо или через несколько юридических лиц) более чем 10 процентами голосующих акций хозяйственного общества либо долей, превышающей 10 процентов в уставном капитале хозяйственного общества. (см. пп. 7 п. 20 Положения о закупках).

Однако, нельзя не отметить, что не во всех положениях о закупках, размещенных заказчиками на ООС в качестве обязательных требований к участникам закупок установлены аналогичные Закону № 44-ФЗ требования об отсутствии конфликта интересов заказчиков и участников закупки. В связи с чем, ФАС России рекомендует установить в положении о закупке, а также иных нормативных актах заказчика требования об отсутствии у лиц, принимающих значимые решения при проведении закупок (сотрудники заказчика, организатора закупок, инициатора закупок, члены комиссий — далее также сотрудники заказчика), личной или иной заинтересованности в результате проведенной закупки, в частности: — в случае, если заказчиком привлечены к проведению экспертной оценки документации и заявок на участие в закупке, сторонние «внешние» эксперты, такие лица должны быть независимыми и не могут являться сотрудниками заказчика, в том числе осуществляющими выбор победителя закупки.

Сотрудники заказчика не должны быть лично заинтересованы в результатах проводимой закупки, в том числе физические лица, подавшие заявки на участие в такой закупке или состоящие в штате организаций, подавших данные заявки, либо физические лица, на которых способны оказать влияние участники закупки (в том числе физические лица, являющиеся участниками (акционерами) этих организаций, членами

их органов управления, кредиторами указанных участников закупки), либо физические лица, состоящие в браке с руководителем участника закупки, либо являющиеся 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 руководителя или усыновленными руководителем участника закупки. (см. раздел V стандарта осуществления закупочной деятельности отдельных видов юридических лиц).

Ярким примером практики выявления наличия конфликтов интересов между заказчиком и участником закупки является решение ФАС России по делу № 223ФЗ-131/14 от 18.11.2014г. В соответствии с пунктом 1.4.8 Положения о закупке членами закупочной комиссии не могут быть физические лица, лично заинтересованные в определенных результатах закупки, в том числе подавшие Заявки на участие в конкурентной закупке, состоящие в штате или являющиеся членами органов управления организаций, подавших Заявки на участие в конкурентной закупке. Такие члены Комиссии должны заявить самоотвод, о чем делается отметка в протоколе, и не принимать участие в голосовании по данному вопросу.

Из Протокола следует, что лучшей признана заявка на участие в Запросе предложений ООО «Красноярскгазпром нефтегазпроект». 100 % долей в уставном капитале ООО «Красноярскгазпром нефтегазпроект» принадлежит ОАО «Красноярскгазпром», что подтверждается выпиской из Единого государственного реестра юридических лиц, информацией, размещенной на официальном сайте ООО «Красноярскгазпром нефтегазпроект» в сети «Интернет». Согласно информации, размещенной на официальном сайте ОАО «Красноярскгазпром» в сети «Интернет», генеральным директором ОАО «Красноярскгазпром» является <...>.

В соответствии с Протоколом председателем комиссии по подведению итогов Запроса предложений, начальником Департамента по управлению корпоративными затратами является одно и то же лицо <...>.

На основании изложенного, Комиссия ФАС России пришла к выводу, что <...>, осуществляя функции единоличного исполнительного органа ОАО «Красноярскгазпром», является лицом, обладающим правами, позволяющими определять условия осуществления предпринимательской деятельности ООО «Красноярскгазпром нефтегазпроект».

Таким образом, сотрудник Организатора является лицом, аффилированным с победителем Запроса предложений, что свидетельствует о наличии личной заинтересованности данного сотрудника в результатах Запроса предложений. Соответственно, включение в состав закупочной комиссии лица, лично заинтересованного в определенных результатах закупки, противоречит требованиям 1.4.8 Положения о закупке, что является нарушением части 1 статьи 2 Закона о закупках.

По мнению ФАС России, с целью эффективной работы указанного запрета в положении о закупке и иных нормативных актах заказчиком рекомендуется предусмотреть обязанность сотрудникам заказчика заявить соответствующим должностным лицам заказчика о наличии в его деятельности конфликта интересов. При этом в случае выявления у сотрудников заказчика конфликта интересов следует произвести замену его другим физическим лицом, который лично не заинтересован в результатах закупки и

на которого не способны оказывать влияние участники закупок. Кроме того, с целью недопущения участия в закупках недобросовестных участников, в положении о закупке целесообразно предусмотреть обязанность участника закупки продекларировать в заявке на участие отсутствие у него и его должностных лиц конфликта интересов с сотрудниками заказчика. Также в положении о закупке, заказчик вправе установить в качестве основания для отклонения заявки от участия в процедуре закупки представленные участником закупки в составе заявки недостоверных сведений (см. раздел V стандарта осуществления закупочной деятельности отдельных видов юридических лиц).

Однако, нельзя не обратить внимание организаторов закупок на то, что именно на практике замены членов закупочных комиссий с целью недопущения конфликта интересов основывается практика прокурорских проверок, в части, выявления неправомерного допуска заявок, аффилированных с организаторами закупок. Рассмотрим один из примеров.

Прокурором г. Черняховска по результатам проверки законности проведения аукциона в электронной форме по выбору генерального подрядчика на выполнение работ по разработке проектной и рабочей документации по объекту «Строительство объединенной канализационной сети» возбуждено дело по признакам административного правонарушения, предусмотренного ч.2 ст. 7.30 КоАП РФ в отношении заместителя председателя Единой комиссии (<...>).

Единой комиссией на основании результатов рассмотрения вторых частей заявок на участие в Аукционе принято решение о соответствии заявки ООО «Р» требованиям, установленным документацией об Аукционе. Реализуя требования ч. 1 ст. 31 Закона № 44-ФЗ при осуществлении закупки, Заказчик правомерно установил единые требования к участникам закупки, в том числе требование об отсутствии между участником и заказчиком конфликта интересов, в информационной карте аукционной документации.

Распоряжением главы администрации муниципального образования «Черняховский муниципальный район» от 24.06.2013г. № 243-к Голубцов В.В. назначен на должность заместителя главы администрации с 19.06.2013г. Распоряжением главы администрации муниципального образования «Черняховский муниципальный район» от 30.04.2014г. № 288-р в администрации создана контрактная служба, без образования отдельного структурного подразделения, руководителем которой назначен Голубцов В.В.

Пунктами 2.5. и 2.6. Положения о контрактной службе, утвержденного Распоряжением главы администрации муниципального образования «Черняховский муниципальный район» от 30.04.2014г. № 288-р определено, что в случае возникновения у должностного лица контрактной службы обстоятельств, которые могут привести к личной заинтересованности в результате определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), такое лицо обязано проинформировать об этом руководителя заказчика в письменной форме в целях исключения его из состава контрактной службы. В случае выявления в составе контрактной службы лиц, указанных в п. 2.5 настоящего Положения, заказчик обязан незамедлительно освободить указанных должностных лиц от исполнения ими обязанностей и возложить их на другое должностное лицо, соответствующее требованиям Закона и настоящего Положения. 13.11.2014г. заместителем главы администрации муниципального образования «Черняховский муниципальный район» Голубцовым

В.В., являющимся председателем единой комиссии по осуществлению закупок для определения поставщиков заказчика, руководителем контрактной службы администрации муниципального образования «Черняховский муниципальный район» на имя главы администрации муниципального образования «Черняховский муниципальный район» подана служебная записка, из которой следует, что 13.11.2014г. при проведении электронного аукциона ему стало известно, что участие в нем приняло ООО «Р», учрежденное и управляемое его сыном Ерастовым М.В. В связи с указанным Голубцовым В.В. было испрошено разрешение не принимать участие в работе комиссии по определению результатов данного аукциона. Указанное обращение было удовлетворено.

Изучением второй части заявки ООО «Р» установлено, что в составе своей заявки Общество представило декларацию о соответствии участника аукциона требованиям, установленным ст. 31 Закона № 44-ФЗ, в том числе пункту 9 данной статьи. Вместе с тем, как следует из объяснения заместителя председателя Единой комиссии (...), при рассмотре-

нии вторых частей заявок до нее была доведена информации о выходе из состава Единой комиссии Голубцова В.В. в связи с наличием конфликта интересов между ним и участником закупки – ООО «Р».

Указанная информация, на момент рассмотрения вторых частей заявок, была подтверждена выпиской из Единого государственного реестра юридических лиц от 23.10.2014г. № 54197В/2014, находящейся в распоряжении председателя Единой комиссии (...). Из указанной выписки следует, что Ерастов М.В. является единственным учредителем ООО «Р» и его генеральным директором.

Таким образом, при рассмотрении вторых частей заявок, заместителю председателя Единой комиссии (...), было известно, что ООО «Р» продекларировало свое соответствие требованиям, установленным ст. 31 Закона № 44-ФЗ, в том числе пункту 9 данной статьи, указало недостоверную информацию.

Из вышеизложенного следует, что Единая комиссия при рассмотрении вторых частей заявок на участие в Аукционе приняла необоснованное решение о соответствии заявки ООО «Р» требованиям, установленным документацией об

Аукционе, поскольку представленная в ее составе декларация, содержала недостоверные сведения, обязанность предоставления которых установлена п.9 ч.1 ст.31 Закона № 44-ФЗ и документацией об Аукционе.

В соответствии с ч.9 ст. 31 Закона о КС отстранение участника закупки от участия в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) осуществляется в любой момент до заключения контракта, если заказчик или комиссия по осуществлению закупок обнаружит, что участник закупки не соответствует требованиям, указанным в части 1, частях 1.1 и 2 (при наличии таких требований) настоящей статьи, или предоставил недостоверную информацию в отношении своего соответствия указанным требованиям.

В нарушение ч. 6 ст. 69 Закона № 44-ФЗ Единая комиссия при рассмотрении вторых частей заявок на участие в Аукционе приняла необоснованное решение о соответствии заявки ООО «Р» требованиям, установленным аукционной документацией, что привело к назначению административного штрафа в размере 21 000 рублей, что

составляет один процент от цены начальной (максимальной) цены контракта (см. Постановление о назначении административного наказания по делу об административном правонарушении Калининградского УФАС России № ГЗ-10адм/2015 от 03.02.2015г.).

В итоге хотелось бы обратить внимание, что в ряде случаев результаты проверки заказчиков, выявляющие факты конфликта интересов посредством участия аффилированных с заказчиками компаний поставщиков, подрядчиков, исполнителей направляются в Генеральную Прокуратуру Российской Федерации с целью дополнительной правовой оценке правоохранительных органов.

Например, контрольным мероприятием Счетной палаты Российской Федерации установлено, что лица, подписавшие контракты со стороны Всероссийского государственного университета кинематографии имени С.А.Герасимова и со стороны исполнителя в одно и то же время являлись учредителями компании, которая в свою очередь учредила компанию-исполнителя по контракту. ■