

**РАЗДЕЛ 1.4.
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О
КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ В СФЕРЕ
ЗАКУПОК**

Лекция 4. Антикоррупционное
законодательство в системе закупок

Раздел 2. Законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок	Лист/листов
Лекция 4. Антикоррупционное законодательство в системе закупок	1 / 9

Государственные и муниципальные закупки не только в России, но и за рубежом небезосновательно относятся к сферам деятельности с высокими коррупционными рисками. В этой связи на предотвращения коррупции направлены как международные, так и российские законодательные акты.

Всемирный банк в руководстве по прокьюриментуⁱ определил коррупцию в сфере закупок как: «...предложение, вручение, получение или вымогательство какой-либо ценной вещи в целях оказания влияния на действия государственного служащего в процессе конкурсного отбора или выполнения контракта».

В статье 88 «Договора о Евразийском экономическом союзе» (подписан в г. Астане 29.05.2014, ред. от 08.05.2015) указано, что государства-члены союза одной из целей регулирования в сфере государственных (муниципальных) закупок определяют развитие конкуренции, а также противодействие коррупции и другим злоупотреблениям в сфере закупок.

В соответствии с Федеральным законом от 25.12.2008 №273 ФЗ «О противодействии коррупции» одним из основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции является, в частности, обеспечение добросовестности, открытости, добросовестной конкуренции и объективности при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд.

Вышеуказанным законом коррупция определена как - злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, а также совершение перечисленных деяний от имени или в интересах юридического лица.

В российском законодательстве одним из первых нормативных правовых актов регулирующих сферу закупок является Указ Президента РФ от 08.04.1997 № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки для государственных нужд». Указом заложены основы системы

Раздел 2. Законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок	Лист/листов
Лекция 4. Антикоррупционное законодательство в системе закупок	2 / 9

закупок, установлены единые правила в данной сфере, получившие развитие в последующих нормативных актах.

Федеральным законом от 21.07.2005 №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» значительно расширены способы размещения заказа введены аукционы, в том числе в электронной форме.

На смену публикациям извещений о закупках в местных СМИ и на региональных сайтах было введено требование о размещении информации на едином интернет-портале для размещения информации о размещении заказов для федеральных нужд, нужд субъектов Российской Федерации, муниципальных нужд.

Эти шаги существенно повысили прозрачность закупок, однако не решили всех имеющихся проблем. Признание неэффективности Федерального закона от 21.07.2005 №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» стало импульсом для реформы системы закупок направленной, в том числе и на противодействие коррупции в данной сфере.

В Федеральном законе от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе) антикоррупционные механизмы заложены в его принципах, а именно:

- открытости и прозрачности;
- обеспечения конкуренции;
- профессионализма заказчика;
- единства контрактной системы;
- ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок.

Кроме перечисленных принципов для снижения коррупционных рисков в Законе о контрактной системе предусмотрены механизмы планирования, обоснования и нормирования закупок, урегулирования конфликта интересов лиц, участвующих в процессе принятия решений, а также мониторинг, контроль и аудит, охватывающие все стадии закупочного процесса.

Раздел 2. Законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок	Лист/листов
Лекция 4. Антикоррупционное законодательство в системе закупок	3 / 9

Информационная открытость и прозрачность - важнейший инструмент, обеспечивающий определенный уровень гарантий защиты от проявления коррупционных рисков. Для ее достижения в Законе о контрактной системе предусмотрен единый информационный ресурс для размещения информации о закупках (ЕИС) обеспечивающий открытый доступ к документам и сведениям об осуществлении закупки и исполнении контракта.

На обеспечение конкуренции в Законе о контрактной системе направлены приоритетность конкурентных способов определения (поставщика, подрядчика, исполнителя) и объективные критерии выбора процедуры закупки, а также установление единых типовых правил осуществления закупки. В частности, Законом о контрактной системе предусмотрено обоснование закрытых процедур закупок и исчерпывающий перечень случаев закупок у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика). Установлены ограничения по дискриминации участников закупки и т.д.

Статьей 46 Закона о контрактной системе установлен запрет на проведение переговоров заказчиком, членами комиссий по осуществлению закупок с участником закупки, за исключением случаев, предусмотренных для отдельных способов закупки.

При проведении электронного аукциона проведение переговоров заказчика с оператором электронной площадки и оператора электронной площадки с участником электронного аукциона не допускается в случае, если в результате этих переговоров создаются преимущественные условия для участия в электронном аукционе и (или) условия для разглашения конфиденциальной информации.

В случае нарушения указанных положений определение поставщика (подрядчика, исполнителя) может быть признано недействительным по иску заинтересованного лица.

Особая роль в предотвращении коррупции в сфере закупок возложена на механизмы урегулирования конфликта интересов.

В соответствии со статьей 10 Федерального закона №273-ФЗ под конфликтом интересов на государственной или муниципальной службе понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) государственного или муниципального служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или

Раздел 2. Законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок	Лист/листов
Лекция 4. Антикоррупционное законодательство в системе закупок	4 / 9

государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства.

Под личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего, которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей, понимается возможность получения государственным или муниципальным служащим при исполнении должностных (служебных) обязанностей доходов в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц.

Федеральным законом №273-ФЗ предусмотрен порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе. Непринятие государственным или муниципальным служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение государственного или муниципального служащего с государственной или муниципальной службы в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В Законе о контрактной системе также предусмотрены механизмы урегулирования конфликта интересов, включающие в себя определенные ограничения (запреты) в отношении и по взаимоотношениям:



Раздел 2. Законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок	Лист/листов
Лекция 4. Антикоррупционное законодательство в системе закупок	5 / 9

Под запрет попадают:

- личная заинтересованность в результатах закупки и исполнения контракта;
- получение выгоды прямо или косвенно, для себя или третьих лиц;
- родственные связи либо брак между указанными лицами заказчика, экспертами и должностными лицами участников закупки;
- имущественные интересы;
- взаимодействие в сфере бизнеса и др.

Для урегулирования конфликта интересов Законом о контрактной системе предусмотрено наличие системы реагирования и определенные правовые последствия. Так, заказчик обязан осуществить замену в составе комиссии лиц, прямо или косвенно (через третье лицо) заинтересованных в результатах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Аналогичное требование установлено и в отношении экспертов и экспертных организаций.

На практике зачастую возникают определенные трудности с реализацией мер по урегулированию конфликта интересов.

В соответствии с п.9 ч.1 статьи 31 Закона о контрактной системе одним из требований к участнику закупки является отсутствие 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 состоят в браке с 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, 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.

Раздел 2. Законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок	Лист/листов
Лекция 4. Антикоррупционное законодательство в системе закупок	6 / 9

Таким образом, для проведения проверки на соответствие участников закупки единым требованиям, установленным по п.9 ч.1 статьи 31 Закона о контрактной системе необходимо получить информацию о частной жизни (браках, родственных связях, процедурах усыновления) и бизнесе не только руководителя заказчика, членов комиссии, сотрудников контрактной службы, контрактного управляющего, но и определенного круга должностных и иных лиц, связанных с участником закупки.

Полномочия по проверке возложены на комиссию по осуществлению закупок (далее - комиссия).

В соответствии с Гражданским кодексом РФ без согласия гражданина не допускаются, если иное прямо не предусмотрено законом, сбор, хранение, распространение и использование любой информации о частной жизни, к которой относятся сведения о его семейной и личной жизни, за исключением случаев если:

- указанные действия осуществляются в публичных интересах;
- обозначенная выше информация ранее стала общедоступной либо была раскрыта самим гражданином или по его воле.

Закупка осуществляется для государственных и муниципальных нужд, следовательно, действия комиссии по проведению такой проверки могут считаться совершенными в публичных интересах.

В тоже время, законодательство РФ обеспечивает защиту тайны записи актов гражданского состояния. В соответствии с Федеральным законом от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» сведения о государственной регистрации акта гражданского состояния (рождение, заключение и расторжение брака, усыновление (удочерение) и др.), являются персональными данными и относятся к категории конфиденциальной информации с ограниченным доступом. За разглашение этих сведений установлена уголовная и гражданская ответственность.

В Законе о контрактной системе к случаям конфликта интересов отнесены, в том числе, браки и родственные связи должностных лиц заказчика с лицами являющимися выгодоприобретателями.

Проанализируем, чем отличается понятие «выгодоприобретатель» в Законе о контрактной системе от трактовки в иных законодательных актах РФ и как оно соотносится с целями установления требования об отсутствии конфликта интересов.

Раздел 2. Законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок	Лист/листов
Лекция 4. Антикоррупционное законодательство в системе закупок	7 / 9

В Законе о контрактной системе под выгодоприобретателями понимаются физические лица, владеющие напрямую или косвенно более чем 10 процентами голосующих акций хозяйственного общества либо долей, превышающей 10 процентов в уставном капитале хозяйственного общества.

Данная формулировка практически идентична понятию «бенефициарный владелец», установленному Федеральным законом от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

В соответствии с Федеральным законом №115-ФЗ бенефициарный владелец - это физическое лицо, которое, в конечном счете, прямо или косвенно (через третьих лиц) владеет (имеет преобладающее участие более 25 процентов в капитале) клиентом - юридическим лицом либо имеет возможность контролировать действия клиента.

Под выгодоприобретателем в Федеральном законе №115-ФЗ понимается - лицо, к выгоде которого действует клиент, в том числе на основании агентского договора, договоров поручения, комиссии и доверительного управления, при проведении операций с денежными средствами и иным имуществом.

В судебной практике выгодоприобретателем по сделке с заинтересованностью считается не являющееся стороной в сделке лицо, которое в результате ее совершения может быть освобождено от обязанностей перед обществом или третьим лицом, либо получает права по данной сделке, либо иным образом извлекает имущественную выгоду (Постановление Пленума ВАС РФ от 16.05.2014 № 28).

Таким образом, формулировка понятия выгодоприобретатель в Законе о контрактной системе не в полной мере соответствует цели установление данного требования, а именно недопущение злоупотреблений со стороны заказчика и участника закупки.

В целом конфликт интересов в сфере государственных и муниципальных закупок следует рассматривать через призму личной заинтересованности должностных лиц заказчика в результатах определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и исполнения контракта. Этот вывод подтверждается формулировкой части 22 статьи 34 Закона о контрактной системе, в соответствии с которой контракт может быть признан судом недействительным, в том числе по требованию контрольного органа в сфере закупок, если будет установлена личная заинтересованность руководителя заказчика, члена комиссии по

Раздел 2. Законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок	Лист/листов
Лекция 4. Антикоррупционное законодательство в системе закупок	8 / 9

осуществлению закупок, руководителя контрактной службы заказчика, контрактного управляющего в заключении и исполнении контракта. Такая заинтересованность заключается в возможности получения указанными должностными лицами заказчика доходов в виде денег, ценностей, иного имущества, в том числе имущественных прав, или услуг имущественного характера, а также иной выгоды для себя или третьих лиц.

Ответственность за соблюдение установленных Законом о контрактной системе ограничений направленных на предотвращение конфликта интересов и иных злоупотреблений несет руководитель заказчика. Так как в его полномочия входит назначение на должность и освобождение от должности лиц, ответственных за принятие решений в процессе осуществления закупки, формирование комиссий, организация работы контрактной службы, контрактного управляющего и т.д. Кроме того руководитель организует систему декларирования доходов лиц, в соответствии с Федеральным законом №273-ФЗ.

Практика показала, что действенным техническим методом противодействия коррупции является электронный аукцион.

Переход от так называемых «молоточных» аукционов к электронным аукционам обеспечил анонимность участников и минимизировал влияния человеческого фактора на результаты торгов.

В отличие от «бумажных» закупок заказчики вплоть до рассмотрения второй части заявки не располагают информацией об участниках закупки, не могут связаться с ними и повлиять на результат электронного аукциона.

В протоколе о «Порядке регулирования закупок» (приложение № 25 к Договору о Евразийском союзе) установлено, что государства-члены Евразийского союза обеспечивают проведение конкурса и аукциона только в электронном формате и стремятся к переходу на электронный формат при осуществлении других способов закупок.

В рамках реализации Закона о контрактной системе Минэкономразвития России подготовлен законопроект, предусматривающий переход на осуществление всех закупок в электронной форме (электронные конкурсы, электронные аукционы, электронные запросы котировок).

Также антикоррупционную направленность имеют предусмотренные в Законе о контрактной системе тотальный контроль, мониторинг и аудит, охватывающие все стадии закупочного процесса, исполнение контракта, а также достижение эффективности и цели

Раздел 2. Законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок	<i>Лист/листов</i>
Лекция 4. Антикоррупционное законодательство в системе закупок	9 / 9

закупки. Следует отметить, что законом о контрактной системе впервые установлены такие виды контроля как общественный контроль, внутренний (ведомственный) контроль и контроль в процессе исполнения заключенных контрактов.

В данном учебном курсе детальное описание инструментов контроля, мониторинга и аудита представлено в разделе 6.

ⁱ Прокьюремент (от англ. procurement - «получение, приобретение») - совокупность практических методов для организации государственных закупок и распределения государственных и муниципальных заказов между поставщиками путем проведения конкурсных торгов.