КАК ПРЕДОТВРАТИТЬ ЛИЧНУЮ ЗАИНТЕРЕСОВАННОСТЬ

И КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ ПРИ ЗАКУПКАХ?

Закупки для нужд автономного учреждения относятся к коррупционно емким рабочим процессам. А значит, эта сфера в числе первых должна подвергаться мониторингу и аудиту коррупционных рисков и нарушений. Чтобы такие меры дали результат, учреждению надо организовать работу по выявлению личной заинтересованности сотрудников при закупках, которая приводит или может привести к конфликту интересов. Как это сделать - в своих Рекомендациях [<1>](#P8) рассказал Минтруд.

--------------------------------

<1> 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. N 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. N 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.

Применительно к автономным учреждениям вопросы выявления и предотвращения личной заинтересованности и конфликта интересов при закупках законодательно почти не регулируются. В Законе N 174-ФЗ [<2>](#P12) есть ст. 16 и 17, где говорится о действиях руководителя и иных работников АУ при подготовке и проведении сделок с заинтересованностью. Правда, заинтересованными здесь признаются лишь лица, имеющие родственные связи с контрагентами.

--------------------------------

<2> Федеральный закон от 03.11.2006 N 174-ФЗ "Об автономных учреждениях".

Более полные характеристики заинтересованности предполагается установить для членов закупочных комиссий - о конфликте интересов помимо родственных связей будет свидетельствовать наличие финансовых и имущественных отношений с участниками закупок. Но эта инициатива, предложенная Минфином, пока находится на стадии законопроекта - он опубликован на федеральном портале regulation.gov.ru (ID проекта 02/04/09-17/00073397).

Действия по предотвращению конфликта интересов могут быть прописаны в антикоррупционной политике (которую во исполнение норм Закона N 273-ФЗ [<3>](#P17) приняли многие АУ), однако это рамочный документ. Обычно в нем не раскрываются конкретные меры в сфере закупок. Наконец, отдельные антикоррупционные нормы иногда включаются в положение о закупке, но они, как правило, касаются запретов и ограничений для работников, занимающихся закупками, и совсем не раскрывают алгоритм выявления личной заинтересованности.

--------------------------------

<3> Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ "О противодействии коррупции".

Рекомендации Минтруда призваны устранить эти пробелы. В них очерчивается круг лиц, в отношении которых целесообразно вести работу по выявлению личной заинтересованности (и это не только члены закупочных комиссий), обозначены потенциально опасные виды закупок и четкие алгоритмы действий. Документ адресован органам власти и организациям, руководствующимся при закупках Законами N 44-ФЗ [<4>](#P21) и 223-ФЗ [<5>](#P22), - в эту группу входят и государственные (муниципальные) автономные учреждения. Руководителям и иным сотрудникам АУ полезно изучить данный документ и использовать его при разработке или дополнении антикоррупционных мер.

--------------------------------

<4> Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд".

<5> Федеральный закон от 18.07.2011 N 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц".

Общие принципы работы

Работа по выявлению личной заинтересованности при закупках - это один из элементов комплекса мер по профилактике коррупции. Обязанность организации (независимо от ее организационно-правовой формы) разрабатывать и принимать такие меры (в том числе по предотвращению и урегулированию конфликта интересов) установлена ст. 13.3 Закона N 273-ФЗ. А вот конкретные антикоррупционные решения и действия нужно прописать в локальном акте АУ. Как сказано в п. 5.2 Рекомендаций, желательно разработать отдельное положение о предотвращении и урегулировании конфликта интересов и утвердить либо в качестве приложения к антикоррупционной политике, либо как отдельный локальный нормативный акт.

В силу п. 5.3 Рекомендаций в названном положении следует прописать такие содержательные блоки:

- предупреждение конфликта интересов (система антикоррупционных мер, затрудняющих попадание работника в подобную ситуацию);

- выявление конфликта интересов (например, посредством заполнения работниками отдельных деклараций или путем анализа информации сотрудниками "антикоррупционного" отдела);

- урегулирование конфликта интересов (организационные меры по усилению контроля исполнения работниками трудовых обязанностей, при котором может возникнуть конфликт интересов).

Впрочем, при планировании и проведении мероприятий всегда следует соизмерять результат, который предполагается получить, и затрачиваемые ресурсы (кадровые, финансовые и иные). Работа по выявлению личной заинтересованности должна выстраиваться исходя из фактических возможностей учреждения (п. 1.6 Рекомендаций).

Профилактикой коррупционных нарушений обычно занимается специальное подразделение или уполномоченное должностное лицо. Контролировать соблюдение антикоррупционных ограничений в сфере закупок может тот же отдел (сотрудник) либо иное подразделение - самостоятельно или во взаимодействии с "антикоррупционным" отделом (п. 1.1 Рекомендаций). При этом целесообразно передать работу по предупреждению коррупции при закупках конкретному сотруднику "антикоррупционного" отдела, обеспечив повышение его квалификации в сфере закупок.

В свою очередь, круг лиц, участвующих в подготовке и проведении закупок, достаточно широк - от исполнителей документов (планов закупки, технических заданий и пр.) до руководителя АУ и уполномоченного им лица. А потому проверяться на предмет личной заинтересованности должны как лица, для которых запреты и ограничения установлены федеральным законодательством (прежде всего это руководитель учреждения), так и сотрудники, на которых антикоррупционные обязанности возлагаются локальными актами АУ.

Взаимодействие "антикоррупционного" отдела с подразделениями, участвующими в закупочном процессе, следует организовать в виде обмена информацией, которая может содержать признаки наличия у работника личной заинтересованности. Согласно п. 2.4 Рекомендаций такое взаимодействие можно выстроить, например:

- в рабочем порядке (посредством телефонной связи, переписки по электронной почте и т.д.);

- в официальном порядке (служебная переписка);

- посредством присутствия сотрудника "антикоррупционного" отдела на открытых мероприятиях, предусмотренных закупочными процедурами (вскрытие конвертов с заявками на участие и т.д.).

Сама же работа по выявлению личной заинтересованности при закупках включает общие профилактические и аналитические мероприятия.

Меры по профилактике конфликта интересов

Для начала надо составить **перечень работников АУ, участвующих в закупках**. Как сказано в п. 3.1 Рекомендаций, сюда могут входить:

1) руководитель заказчика;

2) члены коллегиального органа по осуществлению закупок (например, приемочной, закупочной комиссий);

3) должностные лица службы закупок;

4) работники, заинтересованные в закупке (например, участвующие в описании объекта закупки).

С сотрудниками, участвующими в закупках, "антикоррупционному" отделу нужно регулярно **проводить разъяснительную работу** - не реже раза в год доводить до них следующую информацию:

- что понимается под конфликтом интересов и личной заинтересованностью;

- у каких работников имеется обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов;

- какими могут быть ситуации и обстоятельства, свидетельствующие о конфликте интересов;

- каков порядок уведомления о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей;

- какова ответственность за неисполнение этой обязанности.

Аналогичную работу рекомендуется проводить и с лицами, которым впервые поручено осуществлять закупочную деятельность.

Кроме того, целесообразно сформировать **базу типовых ситуаций**, содержащих факты наличия (в том числе возможного) личной заинтересованности. При создании такой базы можно опереться на обзоры практики правоприменения в сфере конфликтов интересов, размещаемые на официальном сайте Минтруда [<6>](#P56), либо самостоятельно проанализировать судебную практику.

--------------------------------

<6> См. rosmintrud.ru, раздел "Деятельность / Политика в сфере противодействия коррупции / Методические материалы по вопросам противодействия коррупции".

Согласно п. 3.5 Рекомендаций в сфере закупок выделяются следующие типовые ситуации:

1) в конкурентных процедурах участвует организация, в которой работает близкий родственник члена комиссии либо иного сотрудника, заинтересованного в закупке;

2) в конкурентных процедурах участвует организация, в которой у члена комиссии (иного работника АУ, заинтересованного в закупке) имеется доля в уставном капитале (работник выступает учредителем (соучредителем));

3) в конкурентных процедурах участвует организация, в которой ранее работал член комиссии либо иной сотрудник, заинтересованный в закупке;

4) в закупке товаров, являющихся результатами интеллектуальной деятельности, участвует работник, чьи родственники либо другие лица, с которыми у него имеются корпоративные, имущественные или иные близкие отношения, владеют исключительными правами;

5) в конкурентных процедурах участвует организация, ценные бумаги которой имеются в собственности у члена комиссии, иного сотрудника, заинтересованного в закупке, а также у других лиц, с которыми у сотрудника корпоративные, имущественные или иные близкие отношения.

К профилактическим мерам относится и **организация ежегодной добровольной оценки знаний сотрудников** по вопросам, связанным с соблюдением антикоррупционного законодательства. В рамках такой оценки рассматриваются типовые ситуации, содержащие факты наличия (в том числе возможного) личной заинтересованности. Разбирая эти ситуации, нужно проверить, насколько работник знает порядок действий, направленных на соблюдение положений Закона N 273-ФЗ и его подзаконных актов, и готов ли он воспроизвести такой порядок на деле (п. 3.6 Рекомендаций).

Аналитическая работа в сфере закупок

Масштаб аналитической работы зависит от ресурсов, имеющихся у учреждения (числа работников "антикоррупционного" отдела), и объема проводимых закупок. Исходя из этого анализ может проводиться сплошным методом или выборочно (п. 4.2 Рекомендаций). Какие лица могут проверяться в рамках такого анализа - покажем на схеме.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Сплошной (выборочный) анализ |  | Работники, участвующие в закупочной деятельности | + | Участники закупки |
|  |
| + | Поставщики (подрядчики, исполнители), определенные по результатам закупок |
|  |  |  |  |  |
| Выборочный анализ в связи с поступившей информацией от граждан или юрлиц, в том числе иных органов |  | Работники, участвующие в закупочной деятельности | + | Участники закупки |

**Если предполагается сосредоточиться лишь на части закупок, надо разработать критерии их отбора.** Согласно п. 4.1 Рекомендаций при определении критериев можно руководствоваться, например:

- начальной (максимальной) ценой договора (в том числе заключаемого с единственным поставщиком, подрядчиком, исполнителем), начальной суммой цен единиц товара, работы, услуги;

- коррупционной емкостью предмета (сферы) закупки (строительство, здравоохранение и т.д.);

- частотой заключения договоров с одним и тем же поставщиком, свидетельствующей о возможном установлении неформальных связей между работником АУ и представителем поставщика.

Цель данного анализа - выявить факты личной заинтересованности сотрудников, участвовавших в закупке. В связи с этим "антикоррупционный" отдел должен в первую очередь оценить природу возможного или допущенного работником проступка: нарушены положения Закона N 223-ФЗ или имеется личная заинтересованность в закупке.

Минтруд рекомендует вести аналитическую работу в отношении сотрудников, участвующих в закупке, ее участников и поставщиков, определенных по ее результатам. Остановимся на этом подробнее.

Проверка работников, участвующих в закупке

После того, как круг работников, подвергаемых проверке, определен, "антикоррупционному" отделу надо собрать и обобщить информацию о них, которая может содержать признаки наличия у конкретного сотрудника личной заинтересованности в закупке. Анализироваться могут, например, **сведения из таких документов** (п. 4.5 Рекомендаций):

- трудовой книжки;

- личной карточки;

- справок о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера (если применимо);

- личного дела (находящуюся в нем информацию следует ежегодно актуализировать). При получении отсутствующей в личном деле информации об иных лицах, находящихся с работником в близком родстве или свойстве, необходимо соблюдать нормы законодательства о персональных данных.

Целесообразно проанализировать и другую имеющуюся в распоряжении учреждения информацию, например содержащуюся в журнале посещений, реестрах заключенных договоров и контрагентов.

Также можно организовать добровольное ежегодное представление сотрудниками, участвующими в закупках, **декларации о возможной личной заинтересованности** (п. 4.6 Рекомендаций). Типовая форма декларации дана в приложении к Рекомендациям.

На основании полученной информации формируется так называемый профиль работника.

Проверка участников закупок и контрагентов

Аналогичный профиль составляется в отношении участников закупок и выбранных поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Информацию о них можно получить в подразделении учреждения, участвующем в определении поставщика, или из Единой информационной системы (ЕИС). Отдельные сведения об участниках могут быть представлены непосредственно на самом конверте с заявкой (отправитель письма), получены после вскрытия этих конвертов, а в случае определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в электронной форме - во второй части заявок (п. 4.10 Рекомендаций).

В рамках процедуры проверки участника закупки "антикоррупционному" отделу также нужно удостовериться в отсутствии информации, свидетельствующей о возможной личной заинтересованности работника в данной закупке, а если подобная информация имеется, уведомить руководителя АУ. Предупредить возникновение конфликта интересов можно, например, отстранив такого работника от участия в проведении закупки.

Как сказано в п. 4.11 Рекомендаций, чтобы сформировать профиль участника закупки (поставщика), понадобится **проанализировать и обобщить следующие сведения и документы** (если это применимо в конкретной ситуации):

- наименование, место нахождения (для юридического лица), почтовый адрес участника закупки, ИНН учредителей, членов коллегиального исполнительного органа, руководителя участника закупки, Ф.И.О., паспортные данные, место жительства (для физического лица), номер контактного телефона;

- выписка из ЕГРЮЛ (для юридического лица), ЕГРИП (для индивидуального предпринимателя), копии документов, удостоверяющих личность (для иного физического лица), надлежащим образом заверенный перевод на русский язык документов о госрегистрации (для иностранного лица);

- документ, подтверждающий полномочия лица на осуществление действий от имени участника закупки - юридического лица (копия решения о назначении или избрании либо приказа о назначении на должность, в соответствии с которыми лицо обладает правом действовать от имени участника закупки без доверенности);

- копии учредительных документов участника закупки (для юридического лица);

- иные представленные участником закупки документы.

Проверять следует участников закупок, проводимых всеми способами: не только посредством конкурсов, аукционов, но и запросов котировок, предложений, а также закрытыми способами и путем закупки у единственного поставщика (п. 4.13 Рекомендаций). Если положение о закупке, утвержденное автономным учреждением, регулирует вопросы предотвращения конфликта интересов, а "антикоррупционный" отдел выявил такой конфликт, о нем необходимо проинформировать руководителя АУ и (или) закупочную комиссию.

Анализ профилей работников, участников закупок

и контрагентов

Профили работников и участников закупки (поставщиков) нужны для того, чтобы провести перекрестный анализ информации. Это еще один способ выявления личной заинтересованности сотрудников. Причем анализироваться может документация, связанная как с проведением закупки, так и с ее планированием (соответствующие сведения можно получить из ЕИС или по установленным в учреждении каналам взаимодействия).

Кроме того, следует **комплексно проанализировать информацию об отдельной закупке, используя "индикаторы коррупции"**, которые могут свидетельствовать о личной заинтересованности (п. 4.17 Рекомендаций). Примеры таких индикаторов Минтруд привел в другом своем документе - Мерах по предупреждению коррупции в организациях [<7>](#P130). Это:

- отклонение стоимости приобретаемых товаров, работ и услуг от среднерыночных значений;

- приобретение конкурентных товаров или услуг у одной организации или последовательное приобретение аналогичных товаров или услуг у одной узкой группы организаций;

- слишком низкая цена закупки, непривлекательная на открытом рынке;

- участие в закупке организаций, учредителями, участниками, бенефициарами, работниками которых ранее являлись работники учреждения-заказчика;

- получение значительной доли договоров и (или) средств, распределенных заказчиком в течение календарного года, одной организацией или связанными организациями.

--------------------------------

<7> См. rosmintrud.ru, раздел "Деятельность / Политика в сфере противодействия коррупции / Методическое обеспечение мер по противодействию коррупции в организации".

Соответствие закупки перечисленным и другим характеристикам не означает, что коррупционное нарушение имеется, но дает основания дополнительно проверить эту закупку. Кроме того, если подразделение (или сотрудник), ответственное за предупреждение коррупции в АУ, наделено полномочиями по согласованию определенных сделок, выявление "индикаторов коррупции" может стать причиной отказа в согласовании такой закупки без ее дополнительного углубленного анализа.

Отметим, что Минтруд предлагает **проверять и информацию о субподрядчиках (соисполнителях) по договору** - для этого тоже могут быть созданы их профили (п. 4.21 Рекомендаций). При перекрестном анализе профилей работников АУ и субподрядчиков целесообразно обращать внимание на наличие у первых личной заинтересованности в привлечении вторых. В частности, интерес может выражаться в "навязывании услуг" аффилированной с таким работником организации - в понуждении подрядчика заключить договор субподряда с "рекомендованной" работником организацией.

Заключение

Чем крупнее автономное учреждение, тем более развернутый комплекс антикоррупционных мер должен применяться в сфере закупок. И хотя законодательство сейчас обязывает проверять на личную заинтересованность и конфликт интересов лишь ограниченный круг работников АУ, Минтруд предлагает включить в этот круг весь персонал, участвующий в подготовке и проведении закупки, более того, анализировать связи этих лиц с участниками закупки и контрагентами.

Основная нагрузка по выявлению личной заинтересованности и конфликта интересов ляжет на "антикоррупционный" отдел (сотрудника, наделенного аналогичными полномочиями). От учреждения же потребуется закрепить порядок работы в локальных актах - например, принять положение о предотвращении и урегулировании конфликта интересов, составить перечень лиц, участвующих в закупках и подлежащих проверке, и разработать критерии отбора закупок, которые впоследствии должны анализироваться.

М.Е. Смолева

Эксперт журнала

"Руководитель автономного учреждения"

Подписано в печать

08.07.2020