

Методические рекомендации по предотвращению и урегулированию конфликта интересов в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд

1. Общие положения

3 декабря 2015 г. Президент России В.В. Путин выступил с ежегодным Посланием Федеральному Собранию. Один из основных тезисов Послания – необходимость борьбы с коррупцией в госзакупках. Президент подчеркнул необходимость сделать доступными для общественности данные о контрактах, заключению которых способствовали родственные связи государственных и муниципальных служащих. В своём Послании Президент сказал, что проблемы коррупции волнуют общество. Коррупция препятствует развитию России, и основные пути борьбы с ней – максимальное раскрытие информации о контрактах и строгий контроль со стороны гражданского общества и правоохранительных органов.

В докладе Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) сферой, наиболее подверженной коррупции во всех странах, также названа именно закупочная деятельность на государственном уровне.

Риск взяточничества возникает на всех стадиях процесса госзакупок, начиная с планирования и бюджетирования, проведения конкурсов и аукционов, и заканчивая реализацией контрактов и осуществлением платежей.

Вопрос предотвращения и урегулирования конфликтов интересов при организации конкурсов или аукционов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд является одним из ключевых элементов противодействия коррупции на государственной гражданской (муниципальной) службе.

Организация и проведение закупок для государственных и муниципальных нужд регулируются большим числом нормативных правовых актов, среди которых основными являются:

Гражданский кодекс Российской Федерации;

Бюджетный кодекс Российской Федерации;

Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;

ряд иных федеральных законов и принятых в их развитие других нормативных правовых актов.

Однако, при всех неоспоримых антикоррупционных достоинствах Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в нем имеются отдельные этапы и элементы процедуры государственных и муниципальных закупок, которые недостаточно четко прописаны, могут быть юридически неоднозначно истолкованы или подразумевают принятие субъективных решений.

2. Описание различных видов (ситуаций) конфликта интересов в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд

Конфликт интересов может возникать:

на индивидуальном (персональном) уровне (далее - «личностный» конфликт интересов);

на уровне организации в целом (далее – «корпоративный» конфликт интересов).

Проявления «личностных» конфликтов интересов в системе государственных и муниципальных закупок аналогичны проявлениям конфликтов интересов на государственной гражданской и муниципальной службе в целом (например, участие на стороне поставщиков (исполнителей) близких родственников заказчиков и т.п.).

Так, следует учитывать, что конфликт интересов может проявляться в виде манипулирования условиями конкурса (изменение, толкование) в пользу определенных лиц, а также толкования результатов конкурса в соответствии с возникшими на корыстной основе личными интересами членов комиссии.

В данном случае рекомендации по предотвращению и урегулированию конфликта интересов сводятся к выполнению действий, описанных в методических материалах и памятках применительно к конфликту интересов на гражданской (муниципальной) службе, размещенных на сайте комитета по профилактике коррупционных и иных правонарушений администрации области.

Относительно «корпоративного» конфликта интересов, условия его создания гораздо сложнее поддаются объяснению в корыстном обогащении.

Например, государственный орган при закупке товара имеет возможность экономии средств по соответствующей бюджетной статье, но в силу жесткости финансового законодательства перенос сэкономленных средств на любые другие статьи невозможен и средства должны быть возвращены в бюджет. Последствием такого возвращения станет, вероятнее всего, пропорциональное сокращение бюджета государственного органа на следующий финансовый год. В этом случае государственный орган попадает в ситуацию конфликта интересов, когда он не заинтересован в экономном расходовании выделенных средств.

Или, например, администрация муниципального района проводит открытый конкурс на закупку продукции для собственных нужд. В конкурсе участвуют поставщики из данного и соседних районов. В случае выигрыша поставщика из соседнего района будет достигнута экономия средств, но налоги поступят в бюджет другого района, а местный бюджет не доберет поступления налогов. Кроме того, местная администрация района заинтересована в сохранении и поддержании рабочих мест в своем районе. Соответственно, администрация муниципального района заинтересована в

выигрыше «местного» поставщика и попадает в ситуацию конфликта интересов.

3. Механизмы урегулирования «личностных» и «корпоративных» конфликтов интересов

Механизмы урегулирования «личностного» конфликта интересов заключаются в:

проведении комплекса «внутренних» исследований с целью определения областей потенциальных конфликтов интересов;

последующей корректировке кодексов этического поведения государственных гражданских (муниципальных) служащих путем их дополнения нормами поведения служащих, работающих в сфере государственных (муниципальных) закупок.

После проведения указанных процедур основной задачей станет отслеживание соблюдения кодексов служащими и внесение необходимых корректировок, обеспечивающих их актуальность.

Неоднозначным является вопрос урегулирования «корпоративных» конфликтов интересов, поскольку требует пересмотра функций исполнительных органов власти на государственном и муниципальном уровне и детальной проработки областей, где потенциально может возникнуть «корпоративный» конфликт интересов.

В данном случае важна не столько регламентация действий органов управления, сколько выработка эффективных механизмов:

согласования разнонаправленных интересов многочисленных участников корпоративных отношений;

защиты прав более незащищенной стороны в правоотношениях;

недопущения злоупотребления правом.

Поскольку конфликт интересов изначально заложен в самой структуре общества, в которой разные группы лиц преследуют различные интересы, особое внимание при решении рассматриваемой проблемы должно быть уделено дальнейшему снижению административных барьеров.

4. Конфликт интересов в зависимости от источников его возникновения (описание ситуаций)

1) Конфликт интересов у государственного (муниципального) заказчика (если он является организатором конкурса или аукциона).

В данном случае заказчик несет полную ответственность за организацию и проведение конкурса или аукциона, включая:

разработку локальной нормативно-методической базы;

финансово-экономическое планирование;

разработку конкурсной документации;

проведение всех необходимых в соответствии с действующим законодательством процедур;

оформление всех необходимых протоколов и отчетных документов и т.д.

При осуществлении закупок путем проведения конкурса, аукциона, а также запроса котировок заказчиком могут создаваться конкурсная, аукционная или котировочная комиссия.

При этом государственный (муниципальный) заказчик сталкивается со всей совокупностью предпосылок возникновения конфликта интересов. Налицо проявление всех потенциальных возможностей для «личностного» и «корпоративного» конфликтов интересов.

При отсутствии четкой документально прописанной регламентации возможного конфликта интересов и его урегулирования служащие государственного (муниципального) заказчика объективно оказываются в ситуации, когда они могут быть обвинены в личной заинтересованности. Более того, у них практически нет возможности доказать правомочность своих действий в ситуации конфликта интересов, что требует:

особого контроля со стороны представителя нанимателя (работодателя);
полной открытости действий служащих при организации конкурса или аукциона. _

2) Конфликт интересов у органа (учреждения), уполномоченного на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков.

В данном случае государственный (муниципальный) заказчик подписывает государственные и муниципальные контракты на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд.

Порядок взаимодействия уполномоченного органа (учреждения) и государственных или муниципальных заказчиков должен устанавливаться решением о создании такого уполномоченного органа (учреждения) или о наделении их указанными полномочиями.

Таким образом, государственный (муниципальный) заказчик вместе с передачей функций и полномочий передает большую часть «коррупциогенных» возможностей организатору конкурса – уполномоченному органу. В этом случае существенно уменьшаются предпосылки для «личностного» конфликта интересов, но полностью остаются предпосылки для «корпоративного» конфликта интересов.

3) Конфликт интересов у специализированной организации, привлеченной на основе контракта для выполнения отдельных функций по определению поставщика (подрядчика, исполнителя).

В данном случае на специализированную организацию возлагается основная работа по:

разработке конкурсной документации, документации об аукционе;
размещению в единой информационной системе извещения о проведении открытого конкурса, конкурса с ограниченным участием, двухэтапного конкурса или электронного аукциона;
направлению приглашений принять участие в закрытом конкурсе, закрытом конкурсе с ограниченным участием, закрытом двухэтапном конкурсе или в закрытом аукционе;
выполнению иных функций, связанных с обеспечением проведения определения поставщика (подрядчика, исполнителя).

В данном случае у заказчика и уполномоченного органа (учреждения) также могут возникнуть оба вышеупомянутых вида конфликта интересов. При этом предпосылкой «корпоративного» конфликта интересов у специализированной организации становится «корпоративный» или «личностный» конфликт интересов государственного (муниципального) заказчика или уполномоченного органа (учреждения).

Специализированная организация вынуждена следовать прямым указаниям или неофициальным просьбам заказчика, уполномоченного органа (учреждения) из-за опасения получить имидж «несговорчивой» фирмы и потерять имеющийся контракт или последующие контракты как у этого, так и у других заказчиков или уполномоченных органов (учреждений).

В то же время, у сотрудников специализированной организации могут иметься свои интересы в результатах проводимого конкурса (аукциона), что приводит к возникновению «личностного» конфликта интересов.

4) Конфликт интересов у участника (участников) закупок.

В данном случае также возникают ситуации «личностного» и «корпоративного» конфликта интересов.

Предпосылки и проявления «личностного» конфликта интересов аналогичны «личностному» конфликту интересов гражданского (муниципального) служащего, с той лишь разницей, что личная заинтересованность может быть направлена на оказание «помощи» определенной конкурирующей фирме – участнику закупки.

В то же время, «корпоративный» конфликт интересов участника (участников) закупок чаще всего возникает при сговоре поставщиков для участия в конкретном конкурсе или стимулировании развития целого сегмента рынка. Возникновение конфликта интересов связано с противоречием между желанием получить выгодный заказ и необходимостью соблюдать соглашение с другими фирмами – участниками сговора.

5. Конфликты интересов, связанные с порядком проведения закупок

Конфликты интересов могут возникать у членов конкурсной, аукционной, котировочной комиссии, комиссии по рассмотрению заявок на

участие в запросе предложений и окончательных предложений, единой комиссии, осуществляющей функции по осуществлению закупок путем проведения конкурсов, аукционов, запросов котировок, запросов предложений.

Согласно законодательству, членами таких комиссий не могут быть физические лица, которые были привлечены в качестве экспертов к проведению экспертной оценки конкурсной документации, заявок на участие в конкурсе, осуществляемой в ходе проведения предквалификационного отбора, оценки соответствия участников конкурса дополнительным требованиям, либо физические лица, лично заинтересованные в результатах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), в том числе физические лица, подавшие заявки на участие в таком определении 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, а также непосредственно осуществляющие контроль в сфере закупок должностные лица контрольного органа в сфере закупок.

В случае выявления в составе комиссии указанных лиц заказчик, принявший решение о создании комиссии, обязан незамедлительно заменить их другими физическими лицами, которые лично не заинтересованы в результатах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и на которых не способны оказывать влияние участники закупок, а также физическими лицами, которые не являются непосредственно осуществляющими контроль в сфере закупок должностными лицами контрольных органов в сфере закупок.

Замена члена комиссии допускается только по решению заказчика, принявшего решение о создании комиссии.

6. Требования, необходимые для соблюдения в целях предупреждения конфликта интересов при организации конкурса:

1) государственный (муниципальный) интерес, который необходимо учитывать комиссии, должен быть максимально четко определен и письменно формализован, с тем, чтобы исключить его различные толкования;

2) процедура оценки альтернативных решений, соответствующих заданному государственному (муниципальному) интересу, должна быть определена и письменно сформулирована;

3) процедура выбора оптимального решения на основе полученных конкурсных предложений должна быть четко описана в локальном правовом акте;

4) состав комиссии не должен образовывать систему взаимосвязанных и взаимозависимых элементов (т.е. состоять в отношениях «руководитель - подчиненный»).