

## **КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

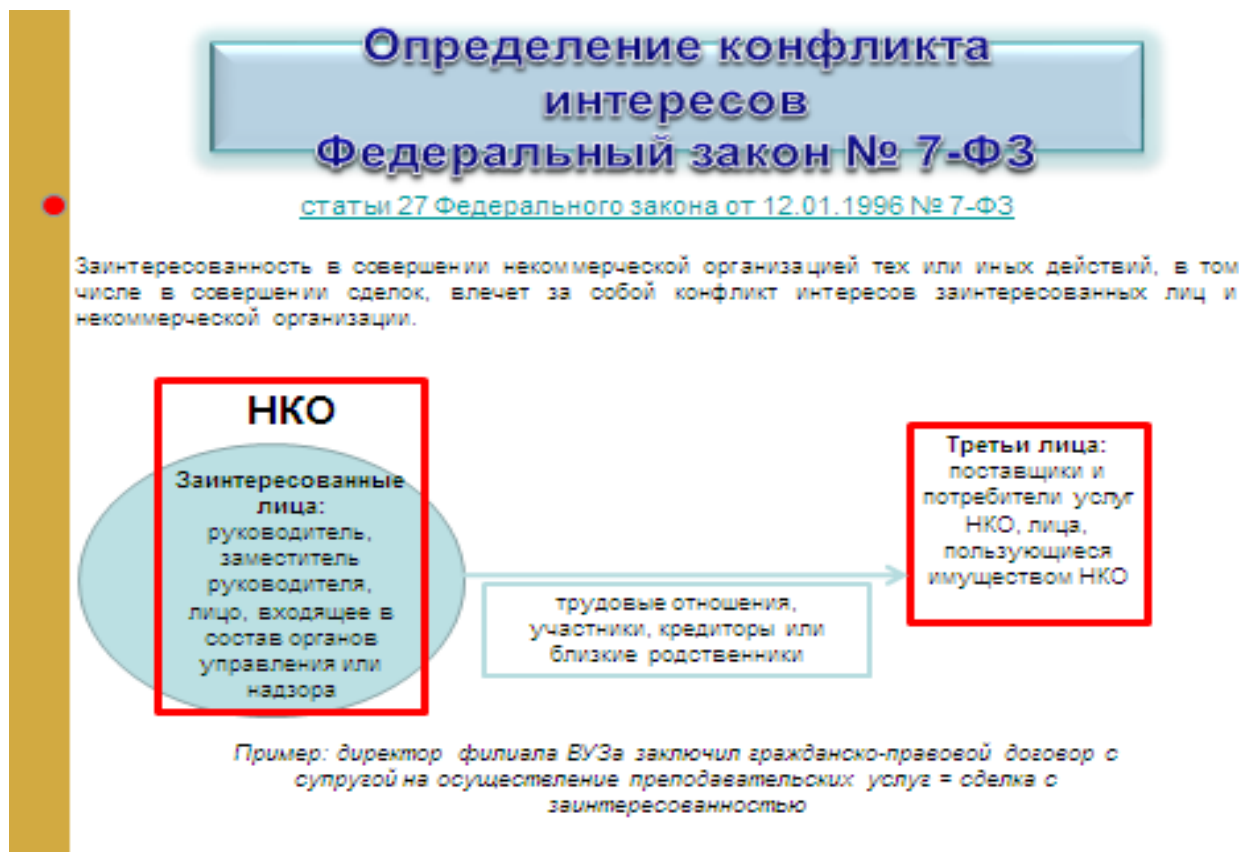
Понятие «конфликта интересов» дается в нескольких федеральных законах, напрямую или косвенно регулирующих сферу государственного и муниципального управления. Объемы данных понятий не идентичны.

Так, статьей 27 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Федеральный закон № 7-ФЗ),<sup>1</sup> регулирующего, в том числе деятельность государственных и муниципальных учреждений, конфликт интересов раскрывается через «заинтересованных лиц» и их заинтересованность в совершении некоммерческой организацией тех или иных действий, в том числе в совершении сделок. Объем данного понятия создается за счет определения круга «заинтересованных лиц», а также третьих лиц, являющихся выгодоприобретателями в результате совершения некоммерческой организацией определенных действий. К «заинтересованным лицам» относятся: руководитель (заместитель руководителя) некоммерческой организации, а также лицо, входящее в состав органов управления некоммерческой организацией или органов надзора за ее деятельностью. К третьим лицам или выгодоприобретателям относятся физические и юридические лица, обладающие одновременно двумя признаками. Во-первых, являются поставщиками товаров (услуг) для некоммерческой организации, либо крупными потребителями товаров (услуг) некоммерческой организации, либо лицами, владеющими имуществом, которое полностью или частично образовано некоммерческой организацией, или лицами, которые могут извлекать выгоду из пользования, распоряжения имуществом некоммерческой организации. Во-вторых, они имеют определенную связь с «заинтересованными лицами», а именно, «заинтересованное лицо» состоит с ними в трудовых отношениях, либо является участником, кредитором, либо состоит в близких родственных отношениях (рис.1).

---

<sup>1</sup>Собрание законодательства РФ, 15.01.1996, № 3, ст. 145.

Рис.1 Определение «конфликта интересов» в Федеральном законе № 7-ФЗ.



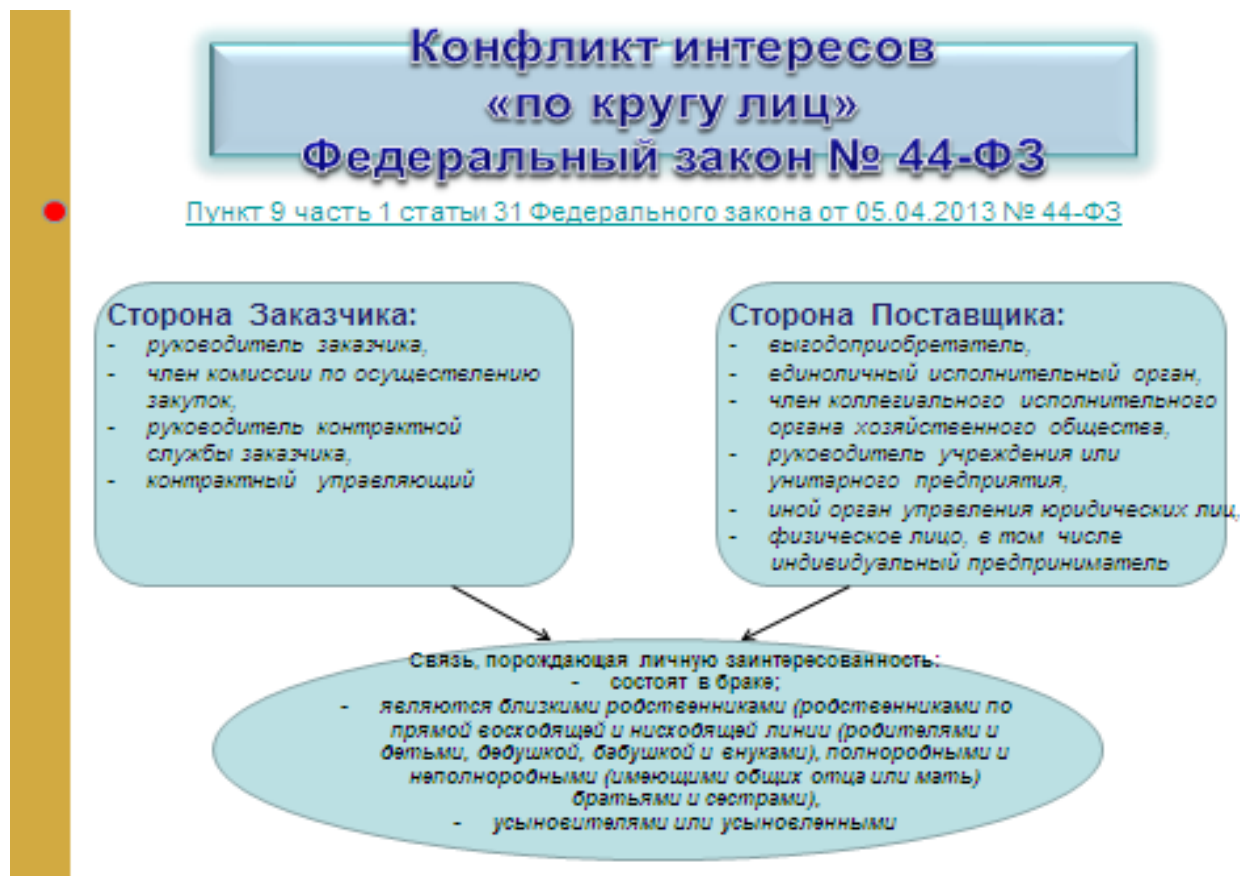
Пункт 9 части 1 статьи 31 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ)<sup>2</sup> определяет «конфликт интересов» как ситуацию, в которой также участвуют две стороны, условно, сторона заказчика и сторона поставщика. К стороне заказчика закон относит: руководителя заказчика, члена комиссии по осуществлению закупок, руководителя контрактной службы заказчика, контрактного управляющего. К стороне поставщика – физических лиц, являющихся выгодоприобретателями, единоличными исполнительными органами хозяйственного общества (директором, генеральным директором, управляющим, президентом и другими), членами коллегиального исполнительного органа хозяйственного общества, руководителями (директором, генеральным директором) учреждения или унитарного

<sup>2</sup>Собрание законодательства РФ, 08.04.2013, № 14, ст. 1652.

предприятия либо иными органами управления юридических лиц - участников закупки, а также, физических лиц, в том числе зарегистрированных в качестве индивидуального предпринимателя, - участников закупки. Связь, порождающая личную заинтересованность – указанные стороны состоят в браке 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 (рис. 2).

Под выгодоприобретателями для целей настоящей статьи 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.

Рис.2 Определение «конфликта интересов» в Федеральном законе № 44-ФЗ.



Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» дано основное понятие «конфликта интересов» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ),<sup>3</sup> которое посредством отсылочной нормы транслируется в специальные законы, определяющие статус государственных и муниципальных служащих.

Под «конфликтом интересов» в Федеральном законе № 273-ФЗ понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им служебных обязанностей (осуществление полномочий).

В данной ситуации также участвуют две стороны: лицо, обладающее служебными обязанностями, полномочиями, и иные лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве лицами (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей), гражданами или организациями, с которыми указанное лицо, и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями. Следует заметить, что вторая сторона, участвующая в ситуации конфликта интересов, имеет практически неограниченное количество участников, связанных с должностным лицом «иными близкими отношениями», однако на практике имеются сложности в квалификации отношений в качестве «близких».

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) одной из указанных сторон (рис.3).

---

<sup>3</sup>Собрание законодательства РФ, 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6228.

Рис.3 Определение «конфликта интересов» в Федеральном законе № 273-ФЗ.



Общее представленных выше понятий заключается в их структуре. Несмотря на то, что конфликт интересов возникает у одного лица, наделенного властными полномочиями, в структуре имеется две стороны, поскольку реализуется конфликт чаще всего во взаимодействии двух и более сторон, которые при этом состоят в определенной связи. Хотя не исключено получение выгоды должностным лицом для самого себя. Так, вот объем лиц, отнесенных к одной и к другой стороне, и определяют различные объемы приведенных выше понятий.

Объем круга лиц, включенных в понятие «конфликта интересов» в Федеральном законе № 273-ФЗ, является наибольшим (рис. 4).

Рис.4 Соотношение понятий «конфликта интересов».



При этом указанные законы предусматривают разные последствия за допущение ситуации конфликта интересов. Федеральный закон № 44-ФЗ обязует комиссию по осуществлению закупок принять решение об отстранении участника закупки от участия в определении поставщика или отказать в заключении контракта с победителем в случае установления конфликта интересов. Нарушения требования о недопущении конфликта интересов влечет ничтожность государственного контракта на основании пункта 2 статьи 168 Гражданского кодекса Российской Федерации.<sup>4</sup>

При возникновении конфликта интересов в рамках Федерального закона № 7-ФЗ «заинтересованное лицо» обязано согласовать свои действия с органами управления коммерческой организацией, получить одобрение сделки. Сделки, совершенные с заинтересованностью и без одобрения органом управления, могут быть признаны судом недействительными. «Заинтересованное лицо» несет перед некоммерческой организацией

<sup>4</sup>Собрание законодательства РФ, 05.12.1994, № 32, ст. 3301.

ответственность в размере убытков, причиненных некоммерческой организации.

Допущение конфликта интересов в смысле, заложенном в Федеральном законе № 273-ФЗ, лицом, обязанным соблюдать требование об его исключении, влечет применение мер дисциплинарной ответственности к указанному лицу вплоть до увольнения в связи с утратой доверия.

Различие определений рассматриваемого понятия может повлечь ситуацию, когда по смыслу одного закона конфликт интересов отсутствует, а по смыслу другого – имеется. Например, директор ООО «Лучик» является супругой заместителя руководителя контрактной службы. С формальной точки зрения, конфликта интересов по смыслу Федерального закона № 44-ФЗ не возникает, поскольку заместитель руководителя контрактной службы в данном законе не поименован, оснований для признания сделки недействительной нет, но при этом заместителем руководителя контрактной службы допущен конфликт интересов в смысле Федерального закона № 273-ФЗ и он подлежит увольнению в связи с утратой доверия (при условии, что подпадает под категорию лиц, на которых закон возлагает обязанность предотвращать и урегулировать конфликта интересов).

Аналогичная ситуация может возникнуть и при применении понятий «конфликта интересов», данных в Федеральном законе № 7-ФЗ и Федеральном законе № 273-ФЗ, например, если второй стороной сделки выступает не близкий родственник руководителя федерального учреждения, а двоюродный брат. Причина таких расхождений заключается в том, что объем круга лиц, вовлеченных в понятие, заложенное в Федеральном законе № 273-ФЗ, значительно шире.

В процессе правоприменения имеется тенденция к унификации данных понятий. Следует обратиться к Обзору судебной практики по делам, связанным с разрешением споров о применении пункта 9 части 1 статьи 31 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе

в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», утвержденному Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 28.09.2016 (далее – Обзор).<sup>5</sup>

Верховный суд Российской Федерации в Обзоре приводит следующие выводы судов, к которым они пришли при рассмотрении конкретных дел, в части толкования понятия «конфликта интересов» по Федеральному закону № 44-ФЗ:

1) должность заместителя руководителя контрактной службы заказчика не включена в перечень лиц, содержащийся в норме Федерального закона № 44-ФЗ, однако, судом установлен конфликт интересов ввиду того, что полномочия руководителя контрактной службы заказчика и его заместителя являются тождественными по функциональным обязанностям, позволяют влиять на процедуру закупки и результат ее проведения. Как руководитель, так и заместитель руководителя контрактной службы заказчика несут ответственность за принятие решений при осуществлении закупок заказчиком;

2) если руководитель заказчика одновременно является представителем учредителя некоммерческой организации (участника закупки), это свидетельствует о наличии между заказчиком и участником закупки конфликта интересов;

3) участник закупки должен соответствовать требованиям, предусмотренным Федеральным законом № 44-ФЗ, с момента подачи им заявки на участие в электронном аукционе и до момента выявления победителя. Пример, судом установлен конфликт интересов в ситуации, когда супруг члена комиссии по осуществлению закупок в период проведения конкурсных процедур (до выявления победителя), купил 12 процентов голосующих акций акционерного общества - участника закупки (поставщика),

---

<sup>5</sup>Бюллетень Верховного Суда РФ, № 2, февраль, 2017.



несмотря на то, что супруг члена комиссии в законе прямо не поименован и факт заинтересованности возник после подачи заявки акционерным обществом на участие. В другом случае, генеральный директор общества (участника закупки) состоял в браке с контрактным управляющим заказчика на момент подачи заявки для участия в электронном аукционе. В последующем до окончания конкурсных процедур лица развелись, на момент определения победителя в браке не состояли, однако, суд пришел к выводу о наличии конфликта интересов.

Данные выводы судов соответствуют задаче антикоррупционного законодательства по исключению признаков аффилированности участников процесса государственного и муниципального управления. В целях устранения формального подхода в данных вопросах, а также ситуаций, когда согласно одной норме конфликт интересов есть, согласно другой – нет, считаем необходимым закрепить единое понятие «конфликта интересов» в законодательстве Российской Федерации.

**БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК**

1. Гражданский кодекс Российской Федерации// Собрание законодательства РФ, 05.12.1994, № 32, ст. 3301;
2. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»//Собрание законодательства РФ, 15.01.1996, № 3, ст. 145;
3. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»// Собрание законодательства РФ, 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6228;
4. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»//Собрание законодательства РФ, 08.04.2013, № 14, ст. 1652;
5. Обзор судебной практики по делам, связанным с разрешением споров о применении пункта 9 части 1 статьи 31 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 28.09.2016// Бюллетень Верховного Суда РФ, № 2, февраль, 2017.