

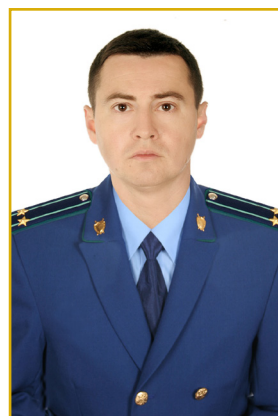
Законодательство Российской Федерации, регулирующие вопросы ответственности за невыполнение требований по урегулированию конфликта интересов при осуществлении различных видов деятельности

Исходя из приоритетности стоящих перед органами прокуратуры задач – понятие «конфликта интересов» в первую очередь следует определять с учетом положений общих норм антикоррупционного законодательства Российской Федерации, а именно руководствоваться определением, содержащемся в ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон N 273-ФЗ).

Согласно положениям данной статьи под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий).

При этом 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) лицом, указанным в части 1 ст. 10, и (или) состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей), гражданами или организациями, с которыми лицо, указанное в части 1 ст. 10, и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

Необходимо отметить, что ч. 4.1 ст. 12.1 Федерального закона от 25.12.2008 N 273-ФЗ устанавливает обязанность лиц, замещающих должности, замещение которых предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, сообщать в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации, о возникновении личной за-



Д.Д. Чиняков

Прокурор отдела по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции прокуратуры Нижегородской области, советник юстиции

интересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта.

Таким образом положения Федерального закона от 25.12.2008 N 273-ФЗ позволяют в ходе текущего прокурорского надзора при выявлении в действиях должностных лиц, замещающих должности, замещение которых предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, признаков конфликта интересов, применять к ним меры прокурорского реагирования в рамках полномочий, предоставленных Федеральным законом от 17.01.1992 N 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

Между тем, анализируя иные нормы действующего законодательства Российской Федерации, следует констатировать, что вопросы недопустимости наличия конфликта интересов при совершении конкретных действий, влекущих ответственность, могут содержаться и в других нормативных правовых актов в отношении иных лиц, чем лиц, требования к которым определены положениями Федерального закона N 273-ФЗ.

1. Так, в ст. 75 Федерального закона от 21.11.2011 N 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» содержится понятие конфликта интересов медицинского работника.

Под ним понимается ситуация, при которой у медицинского работника при осуществлении им профессиональной деятельности возникает личная заинтересованность в получении лично либо через представителя фармацевтической компании материальной выгоды или иного преимущества, которое влияет на надлежащее исполнение профессиональных обязанностей вследствие противоречия между личной заинтересованностью медицинского работника и интересами пациента.

В случае возникновения конфликта интересов медицинский работник обязан сам проинформировать об этом в письменной форме своего работодателя. На работодателя же возложена обязанность по информированию о данном факте уполномоченного органа исполнительной власти.

Ответственность за несоблюдение указанных требований предусмотрена ст. 6.29 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации («Невыполнение обязанностей о представлении информации о конфликте интересов при осуществле-

нии медицинской деятельности и фармацевтической деятельности»).

Субъектами административного правонарушения по данной статье наряду с медицинскими работниками и руководителями медицинских организаций являются также индивидуальные предприниматели, осуществляющие медицинскую или фармацевтическую деятельность (ч.3 ст. 6.29 КоАП РФ).

Полномочиями по составлению протоколов по указанной статье КоАП РФ наделены должностным лица органов, осуществляющих функции по контролю и надзору в сфере здравоохранения.

2. Требования о недопущении возникновения конфликта интересов содержатся также в нормах права, регулирующих отношения на организованных торгах на товарном и (или) финансовом рынках, предъявляя указанные требования к организаторам и участникам таких торгов, а также определяя основы государственного регулирования указанной деятельности и контроля за ее осуществлением.

Так, ст. 15 Федерального закона РФ от 21.11.2011 3325-ФЗ «Об организованных торгах» возлагает на организатора торговли принятие установленными его документом (документами) меры, направленные на предотвращение конфликта интересов при проведении организованных торгов, требования к которым устанавливаются нормативными актами Банка России.

В рассматриваемой ситуации соответствующие требования установлены приказом Федеральной службы по финансовым рынкам от 25.06.2013 N 13-53/пз-н «Об утверждении требований к деятельности организатора торговли в части организации системы управления рисками и порядка осуществления внутреннего контроля, а также к отдельным внутренним документам организатора торговли».

При этом вопросы исполнения участниками торгов установленных требований и принятие решений о применении санкций за их несоблюдение отнесены к компетенции органа, осуществляющего надзор в сфере бюджетной финансовой системы (Банк России).

3. Требования по недопущению возникновения конфликта интересов содержатся и в Федеральном Законе от 01.12.2007 N 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях».

Так, ст. 8 указанного закона определяет конфликт интересов как ситуацию, при которой личная заинтересованность членов саморегулируемой организации, лиц, входящих в состав органов управления саморегулируемой организации, ее работников, влияет

или может повлиять на исполнение ими своих профессиональных обязанностей и (или) влечет за собой возникновение противоречия между такой личной заинтересованностью и законными интересами саморегулируемой организации или угрозу возникновения противоречия, которое способно привести к причинению вреда законным интересам саморегулируемой организации.

При этом меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов устанавливаются уставом некоммерческой организации, стандартами и правилами саморегулируемой организации.

Порядок применения мер дисциплинарного воздействия в отношении членов саморегулируемой организации за непринятие таких мер установлен ст. 10 Федерального Закона от 01.12.2007 N 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях», в соответствии с которой указанные вопросы отнесены к компетенции Органа по рассмотрению дел о применении в отношении членов саморегулируемой организации мер дисциплинарного воздействия.

4. Недопущение возникновения конфликта интересов предусмотрено и Федеральным законом Российской Федерации от 29.12.2012 N 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее, Федеральный закон от 29.12.2012 N 273-ФЗ).

Так, под конфликтом интересов педагогического работника понимается ситуация, при которой у педагогического работника при осуществлении им профессиональной деятельности возникает личная заинтересованность в получении материальной выгоды или иного преимущества и которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение педагогическим работником профессиональных обязанностей вследствие противоречия между его личной заинтересованностью и интересами обучающегося, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся (п. 33 ст. 2 Федерального закона от 29.12.2012 N 273-ФЗ).

Таким образом, понятие конфликта интересов, определенное законодателем в отношении педагогических работников, по своему содержанию и признакам идентично определениям конфликта интересов, содержащихся в вышеприведенных нормах права.

При этом оценка наличия конфликта интересов в действиях педагогического работника, решение вопроса о принятии необходимых мер в случае его установления, возложена на создаваемую в образовательном учреждении комиссию по урегулированию споров между участниками образовательных отно-

шений, порядок создания, организации работы, принятия решений которой устанавливается локальным нормативным актом, который принимается с учетом мнения советов обучающихся, советов родителей, а также представительных органов работников этой организации и (или) обучающихся в ней (при их наличии) (ст. 45 Федерального закона от 29.12.2012 N 273-ФЗ).

5. Требования о недопущении конфликта интересов лицами, избранными или назначенными в состав органов кредитного кооператива определяют положения Федерального закона от 18.07.2009 N 190-ФЗ «О кредитной кооперации».

Исходя из положений ст. 16 указанного закона, конфликт интересов заинтересованных лиц и кредитного кооператива возникает, если указанные лица состоят с этими организациями или гражданами в трудовых отношениях, являются учредителями, участниками, членами, кредиторами этих организаций, либо состоят с гражданами в близких родственных отношениях, являясь их супругами, родителями, детьми, полнородными и неполнородными братьями или сестрами, усыновителями или усыновленными, либо являются кредиторами этих граждан.

За несоблюдение требований по недопущению конфликта интересов заинтересованное лицо несет ответственность перед кредитным кооперативом в размере убытков, причиненных им кредитному кооперативу (ч.6 ст. 16 Федерального закона от 18.07.2009 N 190-ФЗ «О кредитной кооперации»).

Таким образом, вопросы ответственности заинтересованных лиц за несоблюдение требований о недопущении конфликта интересов отнесены к компетенции кредитного кооператива, высшим органом которого является Общее собрание членов кредитного кооператива (пайщиков) (ст. 17 Федерального закона от 18.07.2009 N 190-ФЗ «О кредитной кооперации»).

6. Требования о недопущении конфликта интересов общественным инспектором, общественным экспертом или иным лицом субъекта общественного контроля определяют положения Федерального закона от 21.07.2014 N 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

Под конфликтом интересов в настоящем Федеральном законе понимается ситуация, при которой личная заинтересованность общественного инспектора, общественного эксперта или иного лица субъекта общественного контроля влияет или может повлиять на объективность и беспристрастность осу-

ществления общественного контроля и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью общественного инспектора, общественного эксперта или иного лица субъекта общественного контроля и целями и задачами общественного контроля, установленными настоящим Федеральным законом (ст. 11).

При этом оценка наличия конфликта интересов в действиях указанных лиц и принятия соответствующего решения возложена на субъекты общественного контроля (общественные палаты) или организационные структуры (общественные наблюдательные комиссии; общественные инспекции; группы общественного контроля).

Дальнейший сравнительный анализ норм, связанных с возможностью привлечения лиц к ответственности за невыполнение ими требований по урегулированию конфликта интересов при осуществлении различных видов деятельности показал, что в соответствии со ст. 13.3 Федерального закона N 273-ФЗ обязанности по разработке и принятию мер по предупреждению коррупции, к которым, в том числе, относятся предотвращение и урегулирование конфликта интересов возлагаются на организации.

Таким образом, вопросы выявления конфликта интересов, его недопущения и установления границ ответственности виновных лиц, могут быть предметом регулирования в деятельности всех организаций, в т.ч. коммерческих. При этом обязанность по проведению антикоррупционной политики, включающей в себя разработку актов, направленных на предотвращение или урегулирование конфликта интересов их работников, контроль за исполнением и решением вопроса о применении мер ответственности законом возложена на сами организации.

Отличительными же особенностями понятий «конфликта интересов», содержащихся в рассмотренных нормах, отличающих их от понятия, содержащегося в ст. 10 Федерального закона N 273-ФЗ являются следующие:

– обязанность по принятию мер по недопущению возможности возникновения конфликта нормами Федерального закона N 273-ФЗ возлагается на должностное лицо, должность которого предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов. В практической надзорной деятельности при реализации полномочий прокурора к таким лицам, в соответствии с положениями Федерального закона N 273-ФЗ, относятся лица, замещающие такие должности, как долж-

ности государственной или муниципальной службы, должности государственной гражданской службы, должности в Центральном банке Российской Федерации, государственной корпорации, Пенсионном фонде Российской Федерации, Фонде социального страхования Российской Федерации, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, иной организации, создаваемой Российской Федерацией на основании федерального закона, в организации, создаваемой для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, а также лица, претендующие на должности руководителей государственных (муниципальных) учреждений;

– статья 10 Федерального закона N 273-ФЗ определяет более широкий круг лиц, которые могут иметь влекущую возникновение конфликта интереса личную заинтересованность, а именно состоящие с лицом, должность которого предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, в близком родстве или свойстве лица (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей), граждане или организации, с которыми указанное лицо и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями;

– отличием является также вопрос наличия полномочий у прокурора при решении вопроса о привлечении к ответственности рассматриваемых в настоящем обобщении категорий лиц, в связи с наличием в их действиях конфликта интересов.

При определении полномочий прокурора при привлечении лиц за несоблюдение требований законодательства, направленных на недопущение возникновения конфликта интересов, следует исходить из положений ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 N 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», в соответствии с которой к ним относятся, в т.ч.:

– надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

– надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнитель-

ной власти, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

– возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и другими федеральными законами.

При этом в соответствии с требованиями ст. 21 Федерального закона от 17.01.1992 N 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы.

При таких обстоятельствах и исходя из предоставленных прокурору полномочий, а также положений Федерального закона от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» следует сделать вывод о том, что его (прокурора) полномочия по выявлению конфликта интересов и принятие по ним мер прокурорского реагирования распространяются в отношении лиц, замещающих такие должности, как должности государственной или муниципальной службы, должности в Центральном банке Российской Федерации, государственной корпорации, Пенсионном фонде Российской Федерации, Фонде социального страхования Российской Федерации, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, иной организации, создаваемой Российской Федерацией на основании федерального закона, в организации, создаваемой для выполнения задач, по-

ставленных перед федеральными государственными органами, а также в отношении лиц, претендующих на должность руководителя государственного (муниципального) учреждения.

Действия же иных лиц, допустивших конфликт интересов при совершении ими конкретных действий, либо не предпринявших мер по его недопущению, в том числе медицинских работников, участников организованных торгов на товарном и (или) финансовом рынках, членов саморегулируемых организаций, педагогических работников, и иных работников всех организаций, в т.ч. коммерческих, к предмету надзора органов прокуратуры не относятся.

Полномочиями по принятию мер прокурорского реагирования по указанным фактам в отношении них прокуроры не наделены. Порядок привлечения их к ответственности содержится в иных нормативных правовых актах, рассмотренных в настоящем обобщении и регулирующих соответствующие правоотношения с участием указанных категорий лиц.

Вместе с тем, представляется правильным вывод о том, что в исключительных случаях действия иных лиц, в отношении которых Федеральным законом от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» прямо не установлены обязанности по урегулированию конфликта интересов, могут быть предметом надзора органов прокуратуры с принятием мер прокурорского реагирования, когда в результате таких действий затрагиваются интересы Российской Федерации, а также нарушаются права и свободы человека и гражданина. ■