Вопросы совершенствования порядка реализации обязанности передачи ценных бумаг (долей участия, паёв в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в целях предотвращения конфликта интересов

Д.В. Петухов

Петухов Д.В. – заместитель начальника отдела организационно-аналитического планирования и контроля Управления по вопросам противодействия коррупции Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации.

Аннотация: в настоящей статье рассматриваются некоторые вопросы совершенствования порядка реализации обязанности передачи ценных бумаг (долей участия, паёв в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в целях предотвращения конфликта интересов. Анализируются имеющиеся в действующем законодательстве коллизии возникновения у государственного гражданского служащего обязанности передать в доверительное управление ценные бумаги: при возникновении ситуации конфликта интересов или без таковой, а также проблемы процедуры передачи ценных бумах в доверительное управление в целях предотвращения конфликта интересов.

Автор приходит к выводу о необходимости на уровне федерального законодательства регламентировать порядок и условия передачи в доверительное управление государственными гражданскими служащими ценных бумаг (долей участия, паёв в уставных (складочных) капиталах организаций).

Ключевые слова: государственная гражданская служба, запреты, ценные бумаги, доверительное управление, противодействие коррупции, конфликт интересов, антикоррупционные механизмы.

Issues of improving the procedure for implementing the obligation to transfer securities (participatory interests, shares in the authorized (share) capital of organizations) to trust management in order to prevent conflicts of interest

Abstract: This article discusses some issues of improving the procedure for implementing the obligation to transfer securities (participatory interests, shares in the authorized (joint) capital of organizations) into trust management in order to prevent conflicts of interest. The article analyzes the collisions in the current legislation of the state civil servant's obligation to transfer securities to trust management: in the event of a conflict of interest situation or without it, as well as the problems of the procedure for transferring securities to trust management in order to prevent a conflict of interest.

The author comes to the conclusion that it is necessary, at the level of federal legislation, to regulate the procedure and conditions for transferring securities (shares of participation, shares in the authorized (joint) capitals of organizations) to trust management by government officials.

Keywords: state civil service, prohibitions, securities, trust management, anti-corruption, conflict of interest, anti-corruption mechanisms.

Институт предотвращения конфликта интересов является одним из основных антикоррупционных механизмов в системе государственной службы, который представляет особую актуальность и как категория раскрывается на законодательном уровне в двух федеральных законах.

Так, в Федеральном законе № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. [1] (далее – ФЗ «О государственной гражданской службе РФ») под рассматриваемой категорией используется «...понятие «конфликт интересов», установленное частью 1 статьи 10 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»...».

В соответствии со ст. 10 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [2] (далее – ФЗ «О противодействии коррупции») под конфликтом интересов на государственной службе 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)... ».

В соответствии со ст. 11 ФЗ «О противодействии коррупции» «...в случае, если лицо, указанное в части 1 статьи 10 настоящего Федерального закона, владеет ценными бумагами (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций), оно обязано в целях предотвращения конфликта интересов передать принадлежащие ему ценные бумаги (доли

участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством…».

Вместе с тем существуют некоторые разночтения в статьях законов о государственной гражданской службе и о противодействии коррупции по поводу передачи государственными гражданскими служащими принадлежащих им активов в доверительное управление, отраженные на рисунке 1.

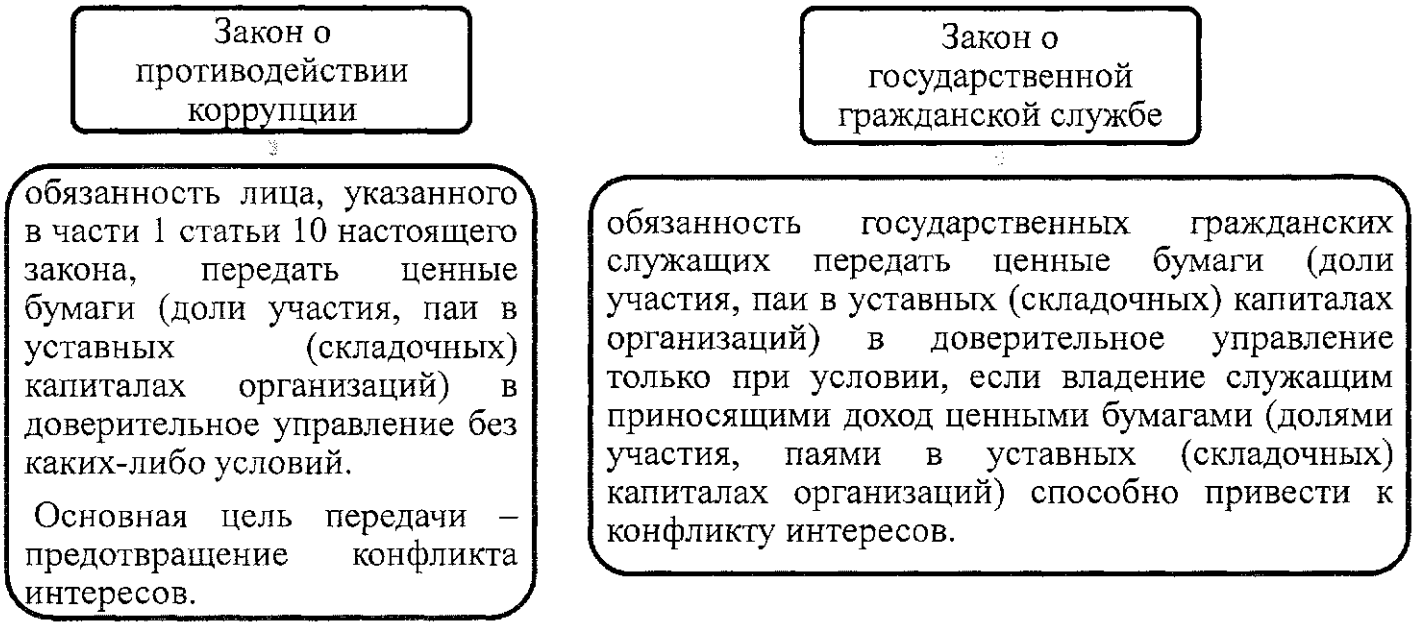

Рисунок 1. Момент передачи государственными гражданскими служащими принадлежащих им активов в доверительное управление

На указанное разночтение в законодательных нормах относительно момента передачи принадлежащих государственным гражданским служащим активов обращается внимание и в юридической литературе [6, с. 15].

По нашему мнению, передача акций и других ценных бумаг в доверительное управление должна осуществляться государственным гражданским служащим при любых обстоятельствах для предотвращения конфликта интересов на гражданской службе.

Для государственных гражданских служащих, не владеющих ценными бумагами, запрет на их приобретение начинает действовать со дня издания приказа о назначении на должность. В отношении государственных

гражданских служащих, уже являющихся владельцами ценных бумаг на момент поступления на службу, применяется ч. 1 ст. 12.3 ФЗ «О противодействии коррупции», ч. 2 ст. 17 ФЗ «О государственной гражданской службе РФ», то есть запрет на них начинает распространяться с момента, когда стало известно, что владение ценными бумагами приводит или может привести к конфликту интересов. Окончание действия запрета, как правило, связано с прекращением служебных отношений и расторжением служебного контракта.

Согласно п. 4 ч. 1 ст. 17 ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» «…государственным гражданским служащим запрещено приобретать в случаях, установленных федеральным законом, ценные бумаги, по которым может быть получен доход…». Вместе с тем на сегодняшний день на законодательном уровне данные случаи не установлены. Следовательно, в настоящее время гражданский служащий вправе приобретать такие ценные бумаги [3, 4, 5].

Объекты доверительного управления установлены в действующем гражданском законодательстве, например, в ч. 2 ст. 142, ст. 843, 844, 912, 1013 Гражданского кодекса Российской Федерации [7]. Доверительное управление осуществляется также в отношении долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций.

Некоторые правоведы полагают [8, с. 25], что часть ценных бумаг, например, векселя и чеки, не являются объектом договора доверительного управления и не по всем ценным бумагам может быть получен доход.

Самым популярным объектом доверительного управления выступают такие ценные бумаги, как акции.

В юридической литературе отмечается, что отсутствует определенность на законодательном уровне относительно запрета на приобретение и владение ценными бумагами в отношении всех категорий государственных гражданских служащих [4, с. 17]. Так, отличаются друг от друга подходы к установлению требований о передаче ценных бумаг в доверительное управление

в Федеральном законе от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [9] (далее – ФЗ «О службе в органах внутренних дел РФ») и в ФЗ «О государственной гражданской службе РФ». В ч.2 ст.17 ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» установлены более мягкие условия, которые мы ранее анализировали.

Вместе с тем в ч. 7 ст. 71 ФЗ «О службе в органах внутренних дел РФ» установлены более жесткие требования, которые возлагают обязанность на сотрудника органов внутренних дел при любых обстоятельствах передавать принадлежащие ему ценные бумаги (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление. Аналогичную норму относительно обязательной передачи ценных бумаг в доверительное управление содержит Федеральный закон «О противодействии коррупции» [5, с. 63].

Отмеченные нами коллизии имеют значение в части возлагаемых обязанностей, поскольку в соответствии с ч. 2 ст. 2 Закона о службе в органах внутренних дел правоотношения, связанные с прохождением в органах внутренних дел федеральной государственной гражданской службы, регулируются законодательством Российской Федерации о государственной гражданской службе, то есть законом о государственной гражданской службе, который позволяет госслужащему не передавать принадлежащие ему ценные бумаги в доверительное управление [5, с. 64].

Все вышеизложенное обуславливает необходимость внесения изменений в законодательство о государственной гражданской службе в части приведения к единообразию требований о безусловной передаче в доверительное управление ценных бумаг (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), принадлежащих государственным и муниципальным служащим, лицам, замещающим государственные и муниципальные должности, и лицам, указанным в ст. 12.3 Федерального закона «О противодействии коррупции». Таким образом, само обстоятельство

назначения (избрания) на должность должно быть основанием для передачи ценных бумаг (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление с целью предотвращения конфликта интересов.

По проблеме конфликта интересов при владении госслужащими ценными бумагами (долями участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) ученые проводят различные дискуссии. Например, отмечается, что очень сомнительно наличие коррупционной угрозы во владении государственным гражданским служащим небольшим количеством облигаций с невысокой номинальной стоимостью или очень маленьким пакетом акций крупного ОАО, полученных в наследство или ввиду массовой приватизации 90-х гг. XX в. [4, с. 17].

Вместе с тем судебная практика свидетельствует о существовании угрозы возникновения конфликта интересов по рассматриваемой проблеме [10, 11].

Ключевой проблемой при владении госслужащими ценными бумагами (долями участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) является определение порядка передачи акций и долей в уставном капитале в доверительное управление [12, с. 31]. Правила о доверительном управлении имуществом установлены гл. 53 Гражданского кодекса Российской Федерации и Федеральным законом от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» [13]. Вместе с тем закон о рынке ценных бумаг в основном направлен на регламентацию отношений спекулятивного характера, связанных с приобретением и отчуждением ценных бумаг, переданных в доверительное управление и приобретенных в процессе осуществления деятельности доверительного управляющего.

Порядок передачи в доверительное управление ценных бумаг определяется частью 2 ГК РФ, какие-либо подзаконные акты, устанавливающие специальный унифицированный порядок передачи ценных бумаг в доверительное управление в целях противодействия коррупции

государственными гражданскими служащими, не утверждены. На сегодняшний день не определена на законодательном уровне процедура передачи государственными гражданскими служащими ценных бумаг в доверительное управление, не определен вопрос о возможном запрете или разрешении передачи активов в доверительное управление близким родственникам. Так, передача активов близким родственникам не всегда может достигать самой цели предотвращения конфликта интересов. В соответствии с этим целесообразно рассмотреть вопрос и проработать правовой механизм о передаче активов в целях предотвращения возможного конфликта интересов в доверительное управление независимым юридическим лицам, предпринимателям.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод, что в настоящее время на законодательном уровне не установлен единый порядок передачи в доверительное управление ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), находящихся во владении государственных гражданских служащих. Имеются только отдельные нормативные акты, регулирующие эту процедуру в отношении некоторых категорий государственных служащих [14, 15, 16].

В частности, в рассмотренных выше нормативных правовых актах повторяются положения гражданского законодательства о порядке заключения договора доверительного управления, его существенных условиях и сроке действия без учета особенностей государственно-служебных отношений.

Кроме того, отсутствует регулирование на нормативном уровне специфики для доверительного управления долями в уставном (складочном, паевом) капитале юридического лица.

По рассматриваемому вопросу в качестве еще одной проблемы можно отметить то, что предписание передать ценные бумаги в доверительное управление должным образом не обеспечено необходимым правовым и организационным механизмом. В связи с этим полагаем целесообразным

принять специальный закон «О передаче в доверительное управление имущества государственных гражданских служащих» в целях формирование необходимого правового режима, передачи в доверительное управление ценных бумаг, долей в уставных капиталах организаций.

В указанном законодательном акте необходимо прописать следующие аспекты [17, с. 27] (рисунок 2):

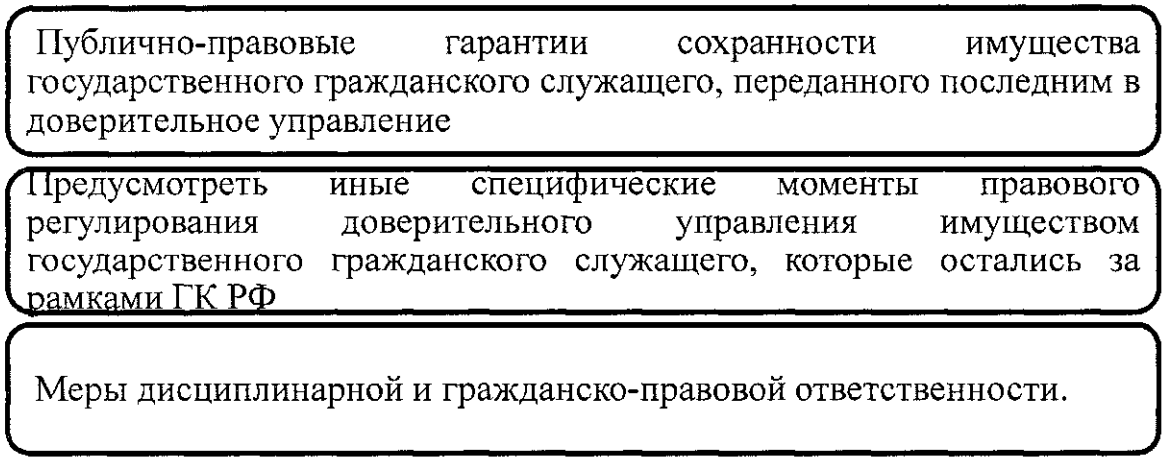

Рисунок 2. Основные положения предлагаемого законодательного акта «О передаче в доверительное управление имущества государственных гражданских служащих»

Анализ законодательства и судебной практики по рассматриваемой проблеме позволяет прийти к следующим выводам:

1. В законодательстве о государственной гражданской службе применительно к различным ее видам используются различные условия запрета на приобретение государственными гражданскими служащими ценных бумаг, по которым может быть получен доход, и необходимости их передачи в доверительное управление в случае возникновения конфликта интересов. По нашему мнению, нужно привести к единообразию нормы законодательства о государственной гражданской службе и законодательства о противодействии коррупции.

Полагаем целесообразным использовать следующую формулировку запрета: «В случае если государственный гражданский служащий владеет ценными бумагами (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций), он обязан в целях предотвращения конфликта интересов передать принадлежащие ему ценные бумаги (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством.».

Вследствие этого процедура передачи бумаг в доверительное управление не должна зависеть от возможности возникновения конфликта интересов, необходимо только наличие самого факта владения ценными бумагами.

2. В правоприменительной практике отсутствует единый подход к основаниям и условиям возникновения у государственных гражданских служащих обязанностей по передаче ценных бумаг в доверительное управление. Полагаем целесообразным их также установить на законодательном уровне.

3. В рамках решения основных задач, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции на 2018–2020 годы [18], на законодательном уровне необходимо установить:

процедуру и условия передачи ценных бумаг, долей участий, паев в доверительное управление (до поступления на службу, после – при наступлении конкретных обстоятельств, связанных с конфликтом интересов);

кто будет являться учредителем доверительного управления, специальные требования к доверительному управлению;

введение института страхования ответственности в результате доверительного управления, так как ответственность распространяется и на имущество государственного гражданского служащего, что в данном случае является необоснованным риском, так как доверительное управление учреждается в силу закона.

Подводя итог вышесказанному, необходимо отметить, что правоприменительная практика сталкивается именно с проблемами

неоднозначного толкования запретов и ограничений для государственных гражданских служащих. Указанное является результатом недостатков системной связи правовых норм о противодействии коррупции с нормами гражданского законодательства и законодательства в сфере предпринимательской деятельности, поскольку на сегодняшний день на законодательном уровне не регламентирован порядок передачи в доверительное управление государственными служащими ценных бумаг.

Список использованной литературы

1. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, № 31, ст. 3215.

2. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

3. Емелькина Н.А. Об усилении антикоррупционного законодательства в сфере экономики // Государственная власть и местное самоуправление, 2007, № 3, с. 18 – 20.

4. Свининых Е.А. Ограничение гражданской правоспособности военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, как участников имущественных отношений // Право в Вооруженных Силах Российской Федерации, 2012, № 10.

5. Константинов Г.Д. Некоторые вопросы правового регулирования доверительного управления ценными бумагами лиц, проходящих государственную службу в Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве, 2012, № 2, с. 62 – 66.

6. Кудашкин А.В., Козлов Т.Л. Порядок регулирования конфликта интересов нуждается в совершенствовании // Российская юстиция, 2010, № 10.

7. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть 1 // Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 5, ст. 410.

8. Суханов Е.А. Договор доверительного управления имуществом // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, 2000, № 1.

9. Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 05.12.2011, № 49 (ч. 1), ст. 7020.

10. Решение Дзержинского районного суда г. Новосибирска от 26 февраля 2015 г. по делу № 2-790/2015 [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: http://судебныерешения.рф/6384709/ (дата обращения: 30.07.2021).

11. Решение Домодедовского городского суда от 24 октября 2014 г. по делу № 2-2888/2014. [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: http://судебныерешения.рф/3873342/extended (дата обращения: 30.07.2021).

12. Максименкова Е.А. Конфликт интересов на государственной службе (ч. 2) // Советник бухгалтера, 2014, № 2.

13. Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» // Собрание законодательства Российской Федерации, № 17, 22.04.1996, ст. 1918.

14. Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 30 августа 2016 г. № 531 «О передаче в доверительное управление прокурорскими работниками, федеральными государственными гражданскими служащими, иными работниками органов и организаций прокуратуры Российской Федерации принадлежащих им ценных бумаг (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций».

15. Приказ директора Департамента внутренней политики Ханты-Мансийского автономного округа от 25 апреля 2012 г. № 77 «Об утверждении рекомендаций по передаче в доверительное управление принадлежащих государственным гражданским служащим Ханты-

Мансийского автономного округа – Югры ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций)».

16. Положение о порядке передачи в доверительное управление ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), находящихся во владении муниципальных служащих и лиц, замещающих выборные муниципальные должности, утвержденное решением совета депутатов муниципального образования Киришского муниципального района Ленинградской области от 23 ноября 2009 г. № 3/11.

17. Ватель А.Ю. Антикоррупционные стандарты служебного поведения государственных гражданских служащих // Административное и муниципальное право, 2012, № 10.

18. Указ Президента Российской Федерации от 29.06.2018 № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы».