

**K.N. Ramazanov
On the Interpretation
of the Novelties in the System
of Restrictions Related
to Civil Service**

The legislative novelties in the system of restrictions on the civil service, related to entrepreneurial activities and participation in management of economic entities are analyzed. Legal sources and nuances of the regulatory act texts are analyzed in interrelation.

Key words and word combinations: the civil service, restrictions, entrepreneurial activities, trust management.

Анализируются законодательные нововведения в системе запретов в связи с прохождением государственной гражданской службы, касающиеся осуществления предпринимательской деятельности и участия в управлении хозяйствующими субъектами. Исследуются во взаимосвязи правовые источники и нюансы интерпретации формулировок указанных запретов.

Ключевые слова и словосочетания: государственная гражданская служба, запреты, предпринимательская деятельность, доверительное управление.

УДК 342:35
ББК 67.401.02

К.Н. Рамазанов

ОБ ИНТЕРПРЕТАЦИИ НОВОВВЕДЕНИЙ В СИСТЕМЕ ЗАПРЕТОВ, СВЯЗАННЫХ С ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБОЙ

Государственная гражданская служба, как один из видов управленческой деятельности публично-властного характера, сопряжена с высокой степенью риска возникновения конфликта интересов и коррупционных практик в процессе реализации функций государственного управления. Этим обуславливается наличие в структуре правового статуса гражданского служащего комплекса запретов в связи с прохождением службы, направленных на обеспечение объективности принимаемых служащими управленческих решений и защищенности от возможного влияния со стороны заинтересованных субъектов. Однако в том случае, если запреты сформулированы недостаточно полно и однозначно и если отсутствуют реальные механизмы обеспечения их соблюдения, то это, в сочетании с искаженной или односторонней интерпретацией формулировок запретов, скорее препятствует развитию правильного понимания служащими сущности проблемы конфликта интересов в связи с исполнением должностных обязанностей и осознания необходимости его предотвращения и урегулирования.

Российский опыт развития законодательства о государственной гражданской службе нередко сопровождался именно такими ситуациями, что вызывало необходимость внесения дополнений и корректив в формулировки статей соответствующих норматив-

но-правовых актов. К этому следует добавить и то, что отдельные изменения были вызваны принятием Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и развивающих его Указов Президента РФ.

В комплексе запретов, связанных с государственной гражданской службой, наиболее известными и часто используемыми в дисциплинарной практике традиционно являлись запреты на осуществление предпринимательской деятельности и участие на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией. Они и станут предметом анализа в данной статье.

Следует признать, что обеспечение соблюдения указанных запретов практически всегда сопровождалось наличием трудностей в применении при привлечении к дисциплинарной ответственности, возникновением служебных споров, перерастающих в длительные судебные противостояния. Причина этого заключалась в недостаточной ясности формулировки указанных запретов, что влекло за собой разные подходы к толкованию соответствующих положений ст. 17 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [1, ст. 17].

К примеру, на практике часто возникали противоречия по поводу обладания отдельными гражданскими служащими статуса учредителя или участника коммерческой организации, чаще всего общества с ограниченной ответственностью (ООО). Некоторые представители органов прокурорского надзора, кадровых служб органов исполнительной власти нередко исходили из того, что подобный статус позволяет рассматривать служащего как субъекта, осуществляющего предпринимательскую деятельность. В иных ситуациях служащих, имеющих доли участия в ООО, рассматривали как нарушивших п. 1 ч. 1 ст. 17, в котором был установлен запрет на участие на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией.

В обоих случаях таким служащим в судебном порядке иногда удавалось успешно оспорить наложенные на них дисциплинарные взыскания, основываясь на том, что владение долей участия в ООО само по себе не является предпринимательской деятельностью. Представлялись также доказательства осуществления участия в управлении коммерческой организацией не на платной основе либо приводились аргументы, что служащий не входил в состав органа управления учрежденного им общества с ограниченной ответственностью, а по доверенности передавал право управления другому участнику общества. Еще одним недостатком названных запретов было то, что из поля контроля выпадали многочисленные некоммерческие организации, которые, несмотря на свой статус, по уставу имели право заниматься хозяйственной деятельностью, оказывая платные услуги, в том числе в различных сферах деятельности органов государственной власти. Иными словами, такие НКО также осуществляли приносящую доход деятельность. В ходе прокурорских или служебных проверок неоднократно выявлялись случаи участия гражданских служащих в управлении такими некоммерческими организациями.

Очевидно, что противоречивость правоприменительной практики по данным запретам требовала уточнения исходных законодательных норм. На это, в частности, был направлен принятый 22 дек. 2014 г. Федеральный закон № 431-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции».

В результате принятия данного Закона в ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» были внесены изменения именно в части коммерческой и предпринимательской деятельности [2, ст. 5]. Пункт 3 ч. 1 ст. 17 Закона был сформулирован по-новому. Согласно новой редакции гражданскому служащему запрещено «заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, а также участвовать в управлении хозяйствующим субъектом (за исключением жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, садоводческого, огороднического, дачного потребительских кооперативов, товарищества собственников недвижимости и профсоюза, зарегистрированного в установленном порядке), если иное не предусмотрено федеральными законами или если в порядке, установленном нормативным правовым актом Российской Федерации или субъекта РФ в соответствии с федеральными законами или законами субъекта РФ, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией». Был аннулирован п. 1 ч. 1 ст. 17 данного Закона, который, напомним, устанавливал запрет на участие на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией.

В связи с произошедшими изменениями у представителей кадровых служб государственных органов, а также у самих служащих возникли определенные затруднения относительно трактовки новой редакции запрета и действий по его соблюдению. В частности, не было понятно – что в данном случае понимать под «предпринимательской деятельностью» и «управлением хозяйствующим субъектом»? Еще один важный вопрос заключался в том, как данный запрет соотносится с ч. 2 ст. 17, в которой закреплено, что «в случае, если владение гражданским служащим ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций) приводит или может привести к конфликту интересов, гражданский служащий обязан передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации». Получается, исходя из этой формулировки, служащий не всегда обязан передавать доли участия в уставных капиталах организаций в доверительное управление, а только в случае угрозы возникновения конфликта интересов.

Наконец, третий вопрос, представляющий живой интерес со стороны служащих, касался соотношения понятий «управление по доверенности» и «доверительное управление». Некоторые служащие пытаются уточнить, могут ли они передать управление своими долями по доверенности другому гражданину.

На наш взгляд, важно дать ответы на перечисленные вопросы.

При определении понятия «предпринимательская деятельность» следует использовать нормы Гражданского кодекса РФ. В частности, в ст. 2 ГК РФ определяется, что предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке [3, ст. 2]. Таким законом, в частности, является Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

Понятие «хозяйствующий субъект» дается в Федеральном законе от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции». В ст. 4 Закона определено, что хозяйствующий субъект – это коммерческая организация, некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход, индивидуальный предприниматель, иное физическое лицо, не зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, но осуществляющее профессиональную деятельность, приносящую доход, в соответствии с федеральными законами на основании государственной регистрации и (или) лицензии, а также в силу членства в саморегулируемой организации [4, ст. 4].

Как видно, новая редакция п. 3 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» существенно расширяет сферу действия рассматриваемого запрета, так как под него теперь подпадает участие в управлении любым хозяйствующим субъектом (за исключением непосредственно перечисленных в данной норме хозяйствующих субъектов). К примеру, если раньше служащий мог управлять некоммерческой организацией (даже если она оказывала определенные уставом платные услуги), то сейчас такая деятельность тоже попадает под запрет.

Важным нюансом формулировки данного запрета стало ограничение возможности осуществления предпринимательской деятельности через доверенных лиц. По справедливому замечанию С.Е. Чаннова, с внедрением такой формулировки, как нарушение, теперь следует трактовать и учреждение служащим любой предпринимательской структуры, поскольку даже если он не будет управлять ей непосредственно, то все же делегирует свои полномочия как учредителя другим лицам [5, с. 5]. Теперь фактически исключается возможность организации как личного, так и опосредованного управления любым хозяйствующим субъектом. Служащий фактически не может являться учредителем (участником) организации, которая осуществляет деятельность, приносящую доход, и не может наделить кого-либо правом действовать от его (гражданского служащего) имени по доверенности.

Отдельным вопросом является передача своей доли участия в доверительное управление в соответствии с порядком, определенным Гражданским кодексом РФ. При этом следует учитывать несколько моментов.

Необходимость передачи доли в уставном капитале ООО в доверительное управление в связи с переходом участника на государственную службу предусмотрена в ч. 2 ст. 17 ФЗ № 79 от 27 июля 2004 г. и звучит так: «В случае, если

владение гражданским служащим ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций) приводит или может привести к конфликту интересов, гражданский служащий обязан передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации».

В принятом в 2008 г. Федеральном законе «О противодействии коррупции» формулировка более категорична: «В случае, если государственный или муниципальный служащий владеет ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций), он обязан в целях предотвращения конфликта интересов передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с законодательством Российской Федерации» [6, ст. 12.3].

Судебная практика в рассматриваемом вопросе показывает, что судьи в ряде случаев исходят из убеждения о том, что передача в доверительное управление является прямой обязанностью служащего (см., например, постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 7 июня 2013 г. по делу № А56-55628/2012 [7]). Представители органов прокурорского надзора также отстаивают необходимость безоговорочной передачи принадлежащих служащему ценных бумаг, долей участия и т.д. в доверительное управление.

Практика деятельности государственных органов иногда показывает применение централизованного подхода в решении данного вопроса. В качестве примера можно привести приказ Генеральной прокуратуры РФ от 3 мая 2011 г. № 117, которым в целях установления единого порядка выполнения прокурорскими работниками и федеральными государственными гражданскими служащими органов и учреждений прокуратуры указанной обязанности им отдано поручение передавать принадлежащие им ценные бумаги, акции (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в срок не позднее 30 дней со дня возникновения у них права на указанные бумаги, акции (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) либо со дня, когда прокурорскому работнику или федеральному государственному гражданскому служащему стало известно о возникновении у него этого права [8, п. 2]. В пользу такого подхода говорит содержание ст. 19 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», где устанавливается обязанность служащего избегать не только реального конфликта интересов, но и возможности его возникновения.

Почему допускается доверительное управление даже в условиях новой формулировки запрета на осуществление предпринимательской деятельности? Это связано с правовой природой доверительного управления. Следует отличать представительство гражданина по доверенности и доверительное управление. Доверенность свидетельствует о том, что ее предьявитель (поверенный) является представителем лица, выдавшего доверенность, (доверителя) и имеет право

осуществлять от имени последнего определенные действия, то есть фактически все юридические действия по-прежнему совершает сам доверитель; поверенный же выступает «инструментом» для осуществления прав, которыми обладает доверитель.

Доверительное управление предполагает, что уполномоченное лицо действует уже от своего имени, но в интересах учредителя управления [3, ст. 1012]. Несмотря на то, что Гражданским кодексом РФ гарантировано сохранение права собственности за учредителем управления, принципиально важной особенностью доверительного управления является факт передачи права управления принадлежащей учредителю долей другому субъекту.

Таким образом, в отношении доверительного управления положения п. 3 ч. 1 ст. 17 и ч. 2 данной статьи друг другу не противоречат.

Однако в остальном на данный момент, по нашему мнению, действительно сформировалось противоречие между этими пунктами в том, что касается фактического права (образуемого формулировкой ч. 2 ст. 17) гражданского служащего иметь в собственности ценные бумаги, доли участия в уставных капиталах организаций, не передавая их в доверительное управление. Именно это противоречие формирует почву для возникновения различного отношения служащих к необходимости передавать свои активы в доверительное управление, а также споров, в том числе судебных, по поводу привлечения служащих, не передавших свои доли участия в доверительное управление, к дисциплинарной ответственности.

Ключевая проблемная зона здесь – это владение долей участия в уставных капиталах организаций. Если акционер, как уже не раз отмечалось в судебных решениях, чаще всего не участвует в управлении коммерческой организацией (обусловлено видом акций, статусом акционера), то учредитель (участник) ООО, согласно Федеральному закону от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью», наделен правом управления [9, ст. 8], а соответственно, попадает под действие п. 3 ч. 1 ст. 17 (участие в управлении хозяйствующим субъектом). В этой ситуации служащему необходимо будет представлять убедительные доказательства (к примеру, копии протоколов собраний участников ООО), свидетельствующие о том, что он в управлении ООО фактически не участвует, что может быть сопряжено с определенными трудностями. Следует признать, что доказать свою правоту служащему, нежелающему передавать свою долю участия в ООО, будет весьма трудно. Хорошо иллюстрирует такую ситуацию апелляционное определение Кировского областного суда от 5 марта 2015 г. по делу № 33-589 [10].

В суде рассматривалась апелляционная жалоба гражданина, уволенного с государственной гражданской службы в связи с утратой доверия за непринятие гражданским служащим мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он являлся. Причиной увольнения стало то, что в результате проверки сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера было выяснено, что данный гражданин являлся участником двух юридических лиц ООО.

В суде уволенный гражданин, считая увольнение незаконным, приводил различные доводы, в частности утверждал, что конфликта интересов в данной ситуации не возникало и не могло возникнуть, поскольку исполнение должностных обязанностей не было связано с деятельностью ООО. Доказывал, что сам факт участия в ООО не противоречит нормам действующего законодательства и не является доказательством занятия предпринимательской и управленческой деятельностью. В качестве доказательства гражданин представил справки из ООО о том, что он не являлся работником обществ, не занимался управленческой и предпринимательской деятельностью в них. Основываясь на указанном, гражданин не видел оснований для передачи своей доли в уставном капитале ООО в доверительное управление.

Однако, несмотря на доводы истца, судебная коллегия по гражданским делам Кировского областного суда признала факт и основания увольнения данного гражданина законными. В качестве доводов коллегия обратила внимание, что владение государственным служащим долями участия в уставном капитале обществ с ограниченной ответственностью создает возможность возникновения конфликта интересов, а соответственно, государственный служащий обязан передать эти доли иному лицу с целью предотвращения конфликта интересов. Доводы жалобы истца о том, что он не являлся работником обществ, не занимался управленческой и предпринимательской деятельностью в них, в связи с чем конфликт интересов отсутствует, не были признаны, как основанные на неправильном толковании и применении норм права.

Еще раз отметим, что кроме Федерального закона №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» эти вопросы регулирует также Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». В ст. 11 данного Закона устанавливается прямая обязанность государственного служащего принимать меры по недопущению *любой возможности* возникновения конфликта интересов. Анализ законодательных определений понятий «конфликт интересов» и «личная заинтересованность» позволяет прийти к выводу, что владение государственным служащим долями участия в уставном капитале обществ с ограниченной ответственностью создает возможность возникновения конфликта интересов. Если служащий не видит сейчас конфликта интересов во владении долей участия в уставном капитале, это не означает, что он предусмотрел все риски и любые ситуации, в которых может оказаться в процессе исполнения должностных обязанностей, когда личная заинтересованность в связи с его участием в коммерческой организации может повлиять на исполнение должностных обязанностей. Отсутствие же у государственного служащего долей участия в уставном капитале, напротив, серьезно ограничивает возможность возникновения конфликта интересов.

Таким образом, в совокупности эти два закона формируют достаточные основания для того, чтобы ожидать от служащих исполнения обязанности по передаче принадлежащих им ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Библиографический список

1. О государственной гражданской службе в Российской Федерации: Федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 6 апр. 2015 г.) // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 2990.
2. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции: Федер. закон от 22 дек. 2014 г. № 431-ФЗ // Рос. газ. 2014. 24 дек.
3. Гражданский кодекс РФ. Часть вторая от 26 янв. 1996 г. № 14-ФЗ (в ред. от 6 апр. 2015 г., с изм. от 7 апр. 2015 г.) // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.
4. О защите конкуренции: Федер. закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ (в ред. от 21 июля 2014 г.) // Парламент. газ. 2006. 3 авг.
5. *Чаннов С.Е.* Государственная гражданская служба: изменения в сфере противодействия коррупции // Вестник Поволжского института управления. 2015. № 2 (47). С. 4–11.
6. О противодействии коррупции: Федер. закон от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ (в ред. от 22 дек. 2014 г.) // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.
7. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 7 июня 2013 г. по делу № А56-55628/2012. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
8. О передаче в доверительное управление принадлежащих прокурорским работникам и федеральным государственным гражданским служащим органов и учреждений прокуратуры ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций): приказ Генпрокуратуры РФ от 3 мая 2011 г. № 117 // Законность. 2011. № 8.
9. Об обществах с ограниченной ответственностью: Федер. закон от 8 февр. 1998 г. № 14-ФЗ (в ред. от 6 апр. 2015 г.) // Рос. газ. № 30. 1998. 17 февр.
10. Апелляционное определение Кировского областного суда от 5 марта 2015 г. по делу № 33-589 [электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».