

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2020.2/2799>

ЗАПРЕТ НА ПРИОБРЕТЕНИЕ ЦЕННЫХ БУМАГ  
ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ГРАЖДАНСКИМИ СЛУЖАЩИМИ:  
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ

М. В. Грачева, Н. В. Новоселова

Уральский государственный юридический университет (г. Екатеринбург)

Поступила в редакцию 20 апреля 2020 г.

**Аннотация:** на основе анализа законодательства и судебной практики рассматриваются вопросы установления запрета на приобретение государственными гражданскими служащими ценных бумаг. Обсуждаются существующие в действующем законодательстве коллизии возникновения у государственного гражданского служащего обязанности передать в доверительное управление ценные бумаги: при возникновении ситуации конфликта интересов или без таковой. Авторы приходят к выводу о необходимости передачи акций и других ценных бумаг в доверительное управление независимо от вероятности возникновения конфликта интересов.

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

**Abstract:** the article deals with the issues of establishing a ban on the acquisition of securities by civil servants, based on the legislation and judicial practice. The authors discuss the existing conflicts in the current legislation of the civil servant's obligation to transfer securities to the trust management: in the event of a situation of conflict of interest or without it. The authors come to the conclusion that it is necessary for civil servants to transfer shares and other securities to trust management regardless of the probability of a conflict of interest.

**Key words:** public civil service, prohibitions, securities, trust management anti-corruption, conflict of interest.

2020. № 2

118

Законодательное регулирование запретов и ограничений в системе государственной службы, их классификация, проблемы реализации запретов и ограничений антикоррупционной направленности – эти вопросы достаточно активно обсуждаются в специальной правовой литературе<sup>1</sup>. При этом названные запреты и непосредственно связанные с ними

<sup>1</sup> См., например: Костенников М. В., Куракин А. В. Антикоррупционные стандарты служебного поведения государственных гражданских служащих // Административное право. 2014. № 4 ; Ломакина Л. А. Дисциплинарная ответственность работников государственных корпораций и государственных компаний за нарушение обязанностей и невыполнение запретов по российскому законодательству как мера противодействия коррупции // Журнал рос. права. 2016. № 11. С. 123–133 ; Мурашкин И. Ю. Проблемы реализации антикоррупционного законодательства о подарках // Рос. юстиция. 2016. № 9. С. 43–45 ; Хабибулина О. В.

ограничения преобладающим образом рассматриваются во взаимосвязи с ситуацией конфликта интересов и неисполнением государственными гражданскими служащими обязанностей по принятию мер для его урегулирования.

Запрет приобретать ценные бумаги, по которым может быть получен доход, действует не только в отношении государственных служащих, но и отдельных категорий лиц<sup>2</sup>. Так, этот запрет обязаны соблюдать лица, замещающие государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ, муниципальные должности, должности муниципальной службы, должности в государственной корпорации, публично-правовой компании, Пенсионном фонде РФ, Фонде социального страхования РФ, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, иной организации, создаваемой Российской Федерацией на основании федерального закона, должности на основании трудового договора в организации, создаваемой для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, служащие Центрального банка РФ, занимающие должности, включенные в перечень, утвержденный Советом директоров Центрального банка РФ, лица, замещающие должности финансового уполномоченного, руководителя службы обеспечения деятельности финансового уполномоченного.

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. 2 ст. 12.3 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон «О противодействии коррупции»), ч. 2 ст. 17 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>3</sup> (далее – Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»), т. е. запрет на них начинает распространяться с момента,

К вопросу о видах запретов для государственных служащих Российской Федерации // Административное право и процесс. 2016. № 3. С. 24–31 ; *Снектор Е. И., Севальнев В. В., Матулис С. Н.* Запреты и ограничения в праве и коррупция // Журнал рос. права. 2014. № 10. С. 158–165 ; *Куракин А. В.* Административные запреты и проблемы борьбы с коррупцией в системе государственной гражданской службы // Рос. юстиция. 2008. № 4. С. 33–38 ; и др.

<sup>2</sup> О противодействии коррупции : федер. закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ч. 7 ст. 11) ; О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (п. 4 ч. 1 ст. 17) ; О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ (ч. 2.1 ст. 6) ; О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (ч. 7 ст. 71).

<sup>3</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.

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.

В соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» государственным гражданским служащим запрещено приобретать в случаях, установленных федеральным законом, ценные бумаги, по которым может быть получен доход. В федеральном законодательстве такие случаи до сих пор не установлены и, как неоднократно отмечалось в литературе<sup>4</sup>, в настоящее время гражданский служащий может приобретать такие ценные бумаги. Часть 2 ст. 17 рассматриваемого закона также устанавливает, что в случае если владение государственным гражданским служащим приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций) может привести к конфликту интересов либо в целях предотвращения конфликта интересов, он обязан передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия в уставных капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации. Причем в ч. 7 ст. 11 Федерального закона «О противодействии коррупции» говорится о безусловной обязанности государственного служащего передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции в доверительное управление в целях предотвращения конфликта интересов. На существующую коллизию в действующем законодательстве обращают внимание А. В. Кудашкин и Т. Л. Козлов. Они отмечают, что в отличие от закона о государственной гражданской службе в законе о противодействии коррупции обязанность государственных служащих передать свои ценные бумаги в доверительное управление определена без каких-либо дополнительных условий (ч. 7 ст. 11). Норма содержит лишь цель передачи – предотвращение конфликта интересов. В то же время закон о государственной гражданской службе устанавливает такую обязанность лишь при условии, что владение государственных гражданских служащих ценными бумагами может привести к конфликту интересов<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> См.: *Емелькина Н. А.* Об усилении антикоррупционного законодательства в сфере экономики // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 3. С. 18–20; *Свининых Е. А.* Ограничение гражданской правоспособности военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, как участников имущественных отношений // Право в Вооруженных силах. 2012. № 10; *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; Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / Н. И. Воробьев [и др.]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; и др.

<sup>5</sup> См.: *Кудашкин А. В., Козлов Т. Л.* Порядок регулирования конфликта интересов нуждается в совершенствовании // Рос. юстиция. 2010. № 10.

Представляется, что передача акций и других ценных бумаг в доверительное управление должна быть осуществлена государственным гражданским служащим в любом случае для предотвращения конфликта интересов на гражданской службе и не ставится в зависимость от возможности возникновения установления наличия реального конфликта интересов.

Как справедливо отмечают исследователи, действовавший до февраля 2005 г. Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» предусматривал только одно условие возникновения обязанности по передаче ценных бумаг в доверительное управление – факт поступления на службу. Принятый 27 июля 2004 г. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» ввел еще одно условие: возможность возникновения конфликта интересов. Новый законодательный акт о государственной службе расширил действие данного ограничения за счет того, что передаче в доверительное управление подлежат как акции (доли участия в уставных капиталах организаций), так и любые ценные бумаги, приносящие доход (ч. 2 ст. 17)<sup>6</sup>.

Что касается объектов доверительного управления, то это ценные бумаги в соответствии с законодательством Российской Федерации: акция, вексель, закладная, инвестиционный пай паевого инвестиционного фонда, коносамент, облигация, чек, сберегательный и депозитный сертификаты, сберегательная книжка, складские документы, клиринговый сертификат участия, ипотечные ценные бумаги и иные ценные бумаги, названные в таком качестве в законе или признанные таковыми в установленном законом порядке (ч. 2 ст. 142, ст. 843, 844, 912 Гражданского кодекса РФ<sup>7</sup>). Доверительное управление осуществляется также в отношении долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций.

Обязанность передавать в доверительное управление и уведомлять представителя нанимателя о наличии у него и членов его семьи различных видов ценных бумаг возложена непосредственно на государственного гражданского служащего. При заполнении Справки о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (далее – Справка о доходах) он должен указать в полном объеме всю информацию об имеющихся ценных бумагах, независимо от того, какая информация предоставлена банковской или иной кредитной организацией в отношении государственного гражданского служащего по его запросу. Так, в судебной практике встречаются случаи, когда государственный гражданский служащий пытается оправдать неполноту представленных сведений в Справке о доходах тем, что соответствующий банк в своих справках об оборотах на банковских счетах по операциям и остатках по ним, которые

<sup>6</sup> См.: Константинов Г. Д. Указ. соч. С. 62.

<sup>7</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 5. Ст. 410.

государственный гражданский служащий ежегодно запрашивал, не предоставлял информацию о сберегательных сертификатах<sup>8</sup>.

Законодательные требования распространяются на случаи нахождения в собственности любых видов ценных бумаг. Между тем Е. А. Суханов отмечает, что многие виды ценных бумаг, в частности любые векселя и чеки, просто не способны служить объектом договора доверительного управления и не по всем ценным бумагам может быть получен доход. Наиболее распространенным объектом управления являются корпоративные ценные бумаги – акции<sup>9</sup>. Встречающиеся же на практике случаи передачи в доверительное управление таких документарных ценных бумаг, как векселя, крайне редки и носят исключительный характер<sup>10</sup>.

Необходимо обратить внимание на то, что запрет на приобретение и владение ценными бумагами в отношении всех категорий государственных служащих в законодательстве однозначно не решен. Например, 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» (далее – Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации») и в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Так, в ч. 2 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» отражается более «либеральный подход», поскольку обязывает государственного гражданского служащего передавать ценные бумаги только в случаях, если существует реальная, а не мнимая возможность того, что владение государственным гражданским служащим ценными бумагами приведет к конфликту

<sup>8</sup> Решение Ленинского районного суда г. Ставрополя от 19 февраля 2018 г. по делу № 2-1833/2018. URL: [http://sudact.ru/regular/doc/A44JyMSdnGYK/?regular-txt=%D0%B3%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%B9+%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B0%D1%89%D0%B8%D0%B9+%D0%B2%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%B5%D0%B5%D1%82+%D1%86%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%BC%D0%B8+%D0%B1%D1%83%D0%BC%D0%B0%D0%B3%D0%B0%D0%BC%D0%B8+%D0%B0%D0%BA%D1%86%D0%B8%D1%8F%D0%BC%D0%B8+%D0%B4%D0%BE%D0%BB%D1%8F%D0%BC%D0%B8+%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D0%B8%D1%8F&regular-case\\_doc=&regular-lawchunkinfo=&regular-doc\\_type=&regular-date\\_from=01.01.2015&regular-date\\_to=12.10.2018&regular-workflow\\_stage=&regular-area=&regular-court=&regular-judge=&\\_id=1539338090286&snippet\\_pos=9106#snippet](http://sudact.ru/regular/doc/A44JyMSdnGYK/?regular-txt=%D0%B3%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%B9+%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B0%D1%89%D0%B8%D0%B9+%D0%B2%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%B5%D0%B5%D1%82+%D1%86%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%BC%D0%B8+%D0%B1%D1%83%D0%BC%D0%B0%D0%B3%D0%B0%D0%BC%D0%B8+%D0%B0%D0%BA%D1%86%D0%B8%D1%8F%D0%BC%D0%B8+%D0%B4%D0%BE%D0%BB%D1%8F%D0%BC%D0%B8+%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D0%B8%D1%8F&regular-case_doc=&regular-lawchunkinfo=&regular-doc_type=&regular-date_from=01.01.2015&regular-date_to=12.10.2018&regular-workflow_stage=&regular-area=&regular-court=&regular-judge=&_id=1539338090286&snippet_pos=9106#snippet) (дата обращения: 15.03.2019).

<sup>9</sup> См.: Суханов Е. А. Договор доверительного управления имуществом // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2000. № 1.

<sup>10</sup> См.: Свинных Е. А. Ограничение гражданской правоспособности военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, как участников имущественных отношений // Право в Вооруженных силах – Военно-правовое обозрение. 2012. № 10.

интересов. В то время как ч. 7 ст. 71 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» занимает более жесткую позицию по этому вопросу, обязывая сотрудника органов внутренних дел в любом случае передавать принадлежащие ему ценные бумаги в доверительное управление. Такую же позицию в отношении обязательной передачи ценных бумаг в доверительное управление занимает и Федеральный закон «О противодействии коррупции»<sup>11</sup>. Как отмечает Г. Д. Константинов, возможно, не стоило бы придавать особого значения указанным коллизиям в законодательстве, если бы не одно обстоятельство. Дело в том, что 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, т. е. законом о государственной гражданской службе, допускающим такую ситуацию, когда госслужащий может не передавать принадлежащие ему ценные бумаги в доверительное управление<sup>12</sup>.

Все это свидетельствует о необходимости внесения изменений в законодательство о государственной службе в части унификации требований о безусловной передаче в доверительное управление ценных бумаг, принадлежащих государственным и муниципальным служащим, лицам, замещающим государственные и муниципальные должности, и лицам, указанным в ст. 12.3 Федерального закона «О противодействии коррупции». То есть сам факт назначения (избрания) на должность должен служить основанием для передачи ценных бумаг (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление с целью предотвращения конфликта интересов.

В соответствии с ч. 1 ст. 1015 Гражданского кодекса РФ субъектами, осуществляющими доверительное управление, могут быть индивидуальный предприниматель или коммерческая организация, за исключением унитарного предприятия. А в случаях, когда доверительное управление имуществом осуществляется по основаниям, *предусмотренным законом*, доверительным управляющим может быть гражданин, не являющийся предпринимателем, или некоммерческая организация, за исключением учреждения. Поскольку обязанность государственного гражданского служащего, владеющего ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций), передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия, пай в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление предусмотрена положениями Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Федерального закона «О противодействии коррупции», то доверительным управляющим имуще-

<sup>11</sup> См.: Константинов Г. Д. Указ. соч. С. 63.

<sup>12</sup> См.: Там же.

ства служащего может выступать любой гражданин. При этом в судебной практике встречаются случаи, когда оспаривается законность договоров доверительного управления, заключенных государственными гражданскими служащими с физическими лицами, и ошибочно считается, что доверительными управляющими могут являться только индивидуальные предприниматели и некоммерческие организации<sup>13</sup>.

На практике существуют также сложности с выбором управляющей организации или доверительного управляющего, которым государственный гражданский служащий может доверить управление принадлежащими ему ценными бумагами. Так, если их рыночная стоимость является незначительной, а у потенциального доверительного управляющего отсутствует экономический интерес в управлении ценными бумагами, то государственному гражданскому служащему будет не просто исполнить возложенную на него антикоррупционным законодательством обязанность (при условии, что отказываться от такого имущества он не намерен). Эта проблема также не будет решена, если государственный гражданский служащий передаст принадлежащие ему акции и другие ценные бумаги своему супругу, детям, родственнику и т. п., поскольку в таком случае не исключается вероятность заключения фиктивных договоров доверительного управления.

Анализ судебной практики показывает, что договоры доверительного управления, заключенные с кем-либо из родственников, как правило, не направлены на возникновение соответствующих правовых последствий: они не направляются Регистратору, запись в реестре владельцев именных ценных бумаг о переходе прав на акции не производится<sup>14</sup>. Поэтому когда вероятность возникновения конфликта интересов сохраняется, а доверительный управляющий не назначен, государственному гражданскому служащему следует принять добровольное решение об отчуждении ценных бумаг.

Применительно к владению государственным гражданским служащим акциями и иными ценными бумагами и возможному возникновению конфликта интересов в литературе высказываются различные точки зрения. Так, указывается, что весьма сомнительно наличие коррупционной угрозы во владении государственным гражданским служащим небольшим количеством облигаций с невысокой номинальной стоимостью или ничтожно малым пакетом акций крупного ОАО, полученных в порядке наследственного правопреемства или в результате массовой приватиза-

---

<sup>13</sup> См., например: Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 25 октября 2013 г. № Ф07-6756/13 по делу № А56-55628/2012. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/41062732/#ixzz5U5FdIQ9V> (дата обращения: 15.10.2018).

<sup>14</sup> См.: Решение Яшалтинского районного суда Республики Калмыкия от 19 апреля 2018 г. по делу № 2-84/2018 г. URL: <http://судебныерешения.рф/33441833/extended>; Кассационное определение Красноярского краевого суда от 23 марта 2011 г. по делу № 33-2608 А-14. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ции 90-х гг. XX в.<sup>15</sup> Однако при рассмотрении служебных споров судьи практически единодушно приходят к выводу о существовании угрозы возникновения конфликта интересов, независимо от того, осуществляет ли свою деятельность та или иная организация в сфере деятельности государственного гражданского служащего или нет<sup>16</sup>.

Для родственников государственного гражданского служащего ограничений на владение ценными бумагами не установлено. Тем не менее важно понимать, что наличие в собственности у родственников государственного гражданского служащего ценных бумаг организации, на деятельность которой он может повлиять в ходе исполнения должностных обязанностей, также влечет конфликт интересов<sup>17</sup>. Если родственники владеют ценными бумагами организации, в отношении которой государственный гражданский служащий осуществляет отдельные функции государственного управления, последний также обязан в письменной форме уведомить представителя нанимателя и непосредственного начальника о наличии личной заинтересованности. При этом в целях урегулирования конфликта интересов государственный гражданский служащий должен рекомендовать родственникам передать ценные бумаги в доверительное управление или рассмотреть вопрос об их отчуждении.

До принятия государственным гражданским служащим мер по урегулированию конфликта интересов представителю нанимателя следует отстранить государственного гражданского служащего от исполнения должностных (служебных) обязанностей в отношении организации, ценными бумагами которой владеет он сам или его родственники.

Следует отметить, что в законодательстве отсутствует единый порядок передачи в доверительное управление ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), находящихся во владении государственных гражданских служащих, лишь приняты отдельные нормативные акты, регулирующие эту процедуру<sup>18</sup>. В

<sup>15</sup> См.: *Свинных Е. А.* Указ. соч.

<sup>16</sup> См.: Решение Дзержинского районного суда г. Новосибирска от 26 февраля 2015 г. по делу № 2-790/2015. URL: <http://судебныерешения.рф/6384709/extended>; решение Домодедовского городского суда от 24 октября 2014 г. по делу № 2-2888/2014. URL: <http://судебныерешения.рф/3873342/extended> (дата обращения: 15.03.2019).

<sup>17</sup> См.: *Максименкова Е. А.* Конфликт интересов на государственной службе (ч. 2) // Советник бухгалтера. 2014. № 2. URL: <https://www.referent.ru/40/9726> (дата обращения: 15.03.2019).

<sup>18</sup> 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) : приказ Генеральной прокуратуры РФ от 30 августа 2016 г. № 531 ; 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) : приказ директора Департамента внутренней

данных нормативных актах предпринята попытка урегулировать процедуру передачи в доверительное управление ценных бумаг – установлен срок их передачи (не позднее 30 дней со дня, когда им стало известно о возникновении или возможности возникновения конфликта интересов), срок для уведомления представителя нанимателя и кадрового подразделения о невозможности своевременно предотвратить конфликт интересов и т. п. Но в основном в этих нормативных актах дублируются положения гражданского законодательства о порядке заключения договора доверительного управления, его существенных условиях и сроке действия и т. п., без учета специфики государственно-служебных отношений.

В правовой литературе также отмечается, что предписание передать ценные бумаги в доверительное управление должным образом не обеспечено соответствующим правовым и организационным механизмом (глава 53 Гражданского кодекса РФ). Для создания должного правового режима, передачи в доверительное управление ценных бумаг, долей в уставных капиталах организаций необходимо принять специальный закон «О передаче в доверительное управление имущества государственных служащих» или дополнить Гражданский кодекс РФ необходимыми предписаниями. В частности, в соответствующем законодательном акте целесообразно предусмотреть публично-правовые гарантии сохранности имущества государственного служащего, переданного последним в доверительное управление. Необходимо также предусмотреть иные специфические моменты правового регулирования доверительного управления имуществом государственного служащего, которые остались за рамками Гражданского кодекса РФ. Для обеспечения исполнения данного закона, а также соответствующего предписания Федерального закона от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации» необходимо предусмотреть меры дисциплинарной и гражданско-правовой ответственности<sup>19</sup>.

Что касается контроля за соблюдением государственными гражданскими служащими запрета, установленного п. 4 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», то он осуществляется должностными лицами подразделений кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений. Но следует отметить, что у них отсутствуют реальные полномочия полу-

---

политики ХМАО от 25 апреля 2012 г. № 77 ; 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 : утв. решением совета депутатов муниципального образования Киришского муниципального района Ленинградской области от 23 ноября 2009 г. № 3/11 ; постановление Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия от 3 апреля 2005 г. № 515-III.

<sup>19</sup> См.: *Ватель А. Ю.* Антикоррупционные стандарты служебного поведения государственных гражданских служащих // *Административное и муниципальное право.* 2012. № 10.

читать информацию у юридических лиц – эмитентов ценных бумаг, если государственный гражданский служащий не указал их наличие у него в сведениях о доходах (своих, членов семьи), об имуществе и обязательствах имущественного характера. В соответствии с действующим законодательством акционерные общества не обязаны раскрывать информацию о составе своих акционеров. Сведения об их составе и численности находятся у реестродержателя. Из реестра акционеров такая информация может быть получена, прежде всего, самими акционерами либо по судебному запросу. Более того, в настоящее время не существует общих реестров акционеров (по всем акционерным обществам), позволяющих найти информацию о физическом лице по фамилии, имени и отчеству, в реестрах не содержится данных о том, является ли тот или иной акционер государственным гражданским служащим или нет. Направление же подразделениями кадровых служб писем с запросами о владельцах ценных бумаг, являющихся государственными гражданскими служащими, представляется нецелесообразным при отсутствии точной информации об эмитенте ценных бумаг.

Проведенный анализ законодательства и судебной практики позволяет сделать следующие выводы: в законодательстве о государственной службе применительно к различным ее видам используются разные формулировки запрета на приобретение государственными служащими ценных бумаг, по которым может быть получен доход, и необходимости их передачи в доверительное управление в случае возникновения конфликта интересов. Полагаем, что необходимо унифицировать положения законодательства о государственной службе и законодательства о противодействии коррупции и использовать единую формулировку запрета: в случае, если государственный 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. То есть необходимость передачи бумаг в доверительное управление не должна зависеть от возможности возникновения конфликта интересов, для такой передачи достаточно самого факта обладания ценными бумагами. Иное толкование данной нормы закона противоречит ее буквальному содержанию. Кроме того, в правоприменительной практике не выработано единого подхода к основаниям и условиям возникновения у государственных служащих обязанностей по передаче ценных бумаг в доверительное управление.

Требуется решить проблему установления порядка и условий передачи ценных бумаг, долей участия, 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 рас-

пространяется и на имущество государственного служащего, что в данном случае является необоснованным риском, так как доверительное управление учреждается в силу закона.

В гражданском законодательстве используется диспозитивный метод регулирования отношений, в то время как нормы Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Федерального закона «О противодействии коррупции» носят императивный характер и не предполагают свободного применения и толкования. Правоприменительная практика сталкивается именно с проблемами неоднозначного толкования запретов и ограничений для государственных служащих. Это является следствием недостатков системной связи административных-правовых норм о противодействии коррупции с нормами гражданского законодательства и законодательства в сфере предпринимательской деятельности. До сих пор на уровне федерального законодательства не регламентирован порядок передачи в доверительное управление государственными служащими ценных бумаг.

*Уральский государственный юридический университет (г. Екатеринбург)*

*Грачева М. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права*

*E-mail: grachevam@yandex.ru*

*Новоселова Н. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права*

*E-mail: n.novoselova@vpmail.ru*

*Ural State Law University*

*Gracheva M. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Administrative Law Department*

*E-mail: grachevam@yandex.ru*

*Novoselova N. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Administrative Law Department*

*E-mail: n.novoselova@vpmail.ru*