

УДК 347.155

К вопросу о запрете участия сотрудников уголовно-исполнительной системы в деятельности коммерческих организаций

Красильщиков Анатолий Владимирович

Кандидат юридических наук,
Владимирский юридический институт Федеральной службы исполнения наказаний России,
600020, Российская Федерация, Владимир, ул. Большая Нижегородская, 67-е;
e-mail: krasilschikov@inbox.ru

Кузнецова Наталья Владимировна

Старший преподаватель кафедры частноправовых дисциплин,
Владимирский юридический институт Федеральной службы исполнения наказаний России,
600020, Российская Федерация, Владимир, ул. Большая Нижегородская, 67-е;
e-mail: ruznecova@mail.ru

Аннотация

Статья посвящена одному из видов ограничений, налагаемых на сотрудников уголовно-исполнительной системы, – запрету на участие в деятельности коммерческих организаций. Указанный запрет является нормой, направленной на борьбу с коррупционными проявлениями в системе государственной службы в целом. Раскрытие возможных способов участия сотрудников в указанной деятельности призвано предотвратить конфликт интересов в государственной службе и обеспечить независимость их деятельности в целях реализации публичных интересов общества и государства. Проведя анализ действующих нормативно-правовых актов и правоприменительной практики, авторы приходят к выводу о том, что действующие на сегодняшний день законы в полной мере не решают проблему возможного коррупционного поведения служащих. Поэтому есть необходимость в разработке соответствующего правового механизма, с помощью которого возможно будет осуществление принудительного отчуждения долей в уставных (складочных) капиталах хозяйственных обществ в пользу государственных образований с соответствующей компенсацией, а также принудительного прекращения статуса индивидуального предпринимателя на основании судебного акта.

Для цитирования в научных исследованиях

Красильщиков А.В., Кузнецова Н.В. К вопросу о запрете участия сотрудников уголовно-исполнительной системы в деятельности коммерческих организаций // Вопросы российского и международного права. 2018. Том 8. № 11А. С. 130-136.

Ключевые слова

Коммерческая деятельность, государственная служба, уголовно-исполнительная система, конфликт интересов, коррупция, коммерческая организация, доверительное управление.

Введение

В некоторых законодательных актах, регламентирующих вопросы, связанные с государственной службой, свое закрепление нашли нормы, ограничивающие правоспособность государственных служащих, в том числе сотрудников пенитенциарной системы, в целях противодействия коррупционным проявлениям [Ручкина, 2004; Тихомиров, 2007]. Однако некоторые из указанных норм и положений оказались не конкретизированы и даже противоположны друг другу, что затрудняет их понимание и применение.

Одним из таких ограничений является запрет сотруднику пенитенциарной системы быть субъектом управления деятельности некоммерческой либо коммерческой организации, если его участие не будет безвозмездным. Законодатель отмечает, что именно возмездная составляющая должна присутствовать в данном случае.

Но есть и исключения. Сотрудник пенитенциарной системы может являться субъектом органа управления коммерческой организацией только в том случае, если на него возлагается в порядке, определенном законодательством, функция принятия участия в управлении такой организацией. Аналогичное положение относится и к вхождению сотрудника в состав органов управления неправительственных и некоммерческих иностранных организаций, осуществляющих свою деятельность в России. Исключением в данном случае является осуществление такой деятельности во исполнение действующих международных договоров, подписанных Российской Федерацией.

Запрет на участие в деятельности коммерческих организаций

Сотруднику пенитенциарной системы запрещается заниматься деятельностью, основной целью которой является получение прибыли. Имеется в виду предпринимательская деятельность. В п. 2 ст. 14 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ указано, что сотруднику позволяется исполнять другую работу за вознаграждение, но только с тем условием, что об этом будет уведомлен руководитель подразделения, в котором он проходит службу, и если выполнение такой работы не повлечет за собой последствий в виде конфликта интересов. Из перечисленных составляющих явно видно, что выполнение таких работ не может и не должно являться деятельностью предпринимательского характера.

В соответствии со ст. 20 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ, одной из форм контроля за соблюдением исполнения законодательства в области запрета на занятие предпринимательской деятельностью сотрудниками пенитенциарной системы выступает обязанность сотрудников исполнять требование о предоставлении сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Некоторые авторы, освещающие указанную проблему, полагают, что законодательные ограничения, касающиеся предпринимательской деятельности отдельных лиц, не относятся к случаям, когда они являются участниками (учредителями) коммерческих организаций [Тихомиров, 2007]. В соответствии с п. 2 ст. 17 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ, «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, пай в уставных (складочных) капиталах организаций) в

доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации». Тогда, действительно, получается, что мнение указанных авторов логично и участвовать в деятельности коммерческих организаций можно, *если это не приводит к конфликту интересов*. Иначе зачем законодатель разграничил эту норму и норму о запрете предпринимательской деятельности?

Стоит отметить, что в российском законодательстве нет ограничений, касающихся возможности лица как учредителя управления коммерческой организации передавать управляющему поручения по поводу того, как необходимо голосовать по переданным в его доверительное управление ценным бумагам [Красильщиков, 2016, 87]. Весьма вероятна ситуация, когда госслужащий фактически осуществляет и контролирует деятельность юридического лица, учредителем которого он является [Ручкина, 2004, 16].

Анализируя судебную практику по данному вопросу, мы зачастую наблюдаем точку зрения, противоположную обозначенной выше. Обобщая ее, можно выделить несколько ключевых моментов.

Во-первых, учреждение юридического лица является участием в коммерческой деятельности, так как учредитель, вне зависимости от того, числится ли он в штате или нет, получает доход от деятельности создаваемого им предприятия. Учреждение юридического лица является инвестированием собственных средств, направленных на получение прибыли от коммерческой деятельности создаваемого предприятия (см. Постановление ФАС Московского округа от 17 июля 2007 г. № КГ-А40/6534-07-П).

Во-вторых, если госслужащий нарушает запрет на занятие предпринимательской деятельностью, то это никак не прекращает правоотношения, связанные с его участием в коммерческой организации (см. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 27.09.2007 № 09АП-12311/2007-ГК по делу № А40-11003/07-83-94).

В-третьих, если госслужащий нарушает запрет на занятие предпринимательской деятельностью, то это может явиться основанием для применения к нему мер дисциплинарного характера (см. Постановления ФАС Московского округа от 30 октября 2008 г. № КГ-А40/9010-08 по делу № А40-47407/07-136-369, от 12 июля 2007 г., 17 июля 2007 г. № КГ-А40/6534-07 по делу № А40-58281/06-83-396), в том числе увольнения в связи с утратой доверия.

Таким образом, до недавнего времени в действующем законодательстве и правоприменительной практике сохранялась правовая коллизия, связанная с участием сотрудников пенитенциарной системы в деятельности коммерческих организаций.

С принятием нового Федерального закона от 19 июля 2018 г. № 197-ФЗ, регламентирующего прохождение службы в уголовно-исполнительной системе, было установлено следующее: «в случае, если сотрудник 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 Российской Федерации» (п. 7 ст. 73). Таким образом, теперь сотрудники изначально обязаны передавать принадлежащие им бумаги в доверительное управление, а не только в тех случаях, когда это повлечет конфликт интересов, как было ранее.

Но указанная норма не сняла проблему с занятием коммерческой деятельностью посредством доверительного управляющего, ввиду чего положения указанного нормативного акта требуют дополнения с целью исключения возможных коррупционных проявлений и обеспечения независимости сотрудников уголовно-исполнительной системы.

Заключение

Вполне возможно, что обеспечение полной независимости государственных служащих возможно достичь посредством, к примеру, осуществления принудительного отчуждения ими долей в уставных (складочных) капиталах хозяйственных обществ или акций акционерных обществ в пользу государственных образований с соответствующей компенсацией, а также принудительного прекращения статуса индивидуального предпринимателя на основании судебного акта.

Однако данный правовой механизм будет требовать детальной проработки на уровне законодательства и подзаконных актов, поскольку при его реализации будет задействовано несколько субъектов, в том числе представитель нанимателя, орган, осуществляющий контроль за участием государственного служащего в деятельности по управлению юридическими лицами, а также орган, который будет осуществлять финансовое обеспечение компенсации за прекращение права собственности служащего на принадлежащие ему доли (акции).

Библиография

1. Володина К.С., Ларин М.С. Ограничение прав сотрудников полиции на занятие предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельностью // Наука. Общество. Государство. 2017. Т. 5. № 4. С. 12-18.
2. Красильщиков А.В. Теоретические проблемы реализации запрета на участие сотрудников уголовно-исполнительной системы в предпринимательской деятельности // Материалы межвузовской научно-практической конференции «Правовое обеспечение деятельности органов и учреждений уголовно-исполнительной системы как субъектов частноправовых отношений». Владимир, 2016. С. 84-89.
3. Красильщиков А.В., Ращупкина Л.В., Солоухина С.В. Ограничения и запреты в деятельности сотрудников уголовно-исполнительной системы: гражданско-правовой аспект // Вестник Владимирского юридического института. 2018. № 2 (47). С. 61-65.
4. Лисов В.В. Ограничение права государственных гражданских служащих на осуществление предпринимательской деятельности // Сборник по материалам круглого стола и всероссийской научно-практической конференции «Правозащитная политика в современной России. К 20-летию Основного закона государства». Ульяновск, 2014. С. 164-170.
5. О государственной гражданской службе Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 27.07.2004 № 79-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 07.07.2004: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 15.07.2004 // Российская газета. 2004. 31 июля.
6. О противодействии коррупции: федер. закон Рос. Федерации от 25.12.2008 № 273-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 19.12.2008: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 22.12.2008 // Российская газета. 2008. 30 декабря.
7. О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»: федер. закон Рос. Федерации от 19.07.2018 № 197-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 03.07.2018: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 13.07.2018 // Российская газета. 2018. 25 июля.
8. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 27.09.2007 № 09АП-12311/2007-ГК по делу № А40-11003/07-83-94. URL: <https://www.lawmix.ru/moscow-sydu/109417>
9. Постановление ФАС Московского округа от 12.07.2007, 17.07.2007 № КГ-А40/6534-07 по делу № А40-58281/06-83-396. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AMS&n=84340#024618675655765343>
10. Постановление ФАС Московского округа от 17.07.2007 № КГ-А40/6534-07-П. URL: <https://www.lawmix.ru/fas-msk/50455>
11. Постановление ФАС Московского округа от 30.10.2008 № КГ-А40/9010-08 по делу № А40-47407/07-136-369. URL: <https://www.lawmix.ru/fas-msk/32508>
12. Ручкина Г.Ф. Ограничения права на осуществление предпринимательской деятельности // Законность. 2004. № 4. С. 14-18.
13. Салохиддинова С.М. Ограничение прав на предпринимательскую деятельность // Вестник Педагогического университета. 2015. № 1-1 (62). С. 18-24.
14. Свининых Е.А. Ограничение гражданской правоспособности военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, как участников имущественных отношений // Право в Вооруженных Силах. 2012. № 10. С. 74-84.

15. Селифонов А.А. К вопросу об ограничении права на занятие экономической деятельностью (на примере сотрудников полиции) // Сборник научных трудов по материалам Всероссийской научно-практической конференции «Новеллы права и политики». Гатчина, 2016. С. 100-105.
16. Тихомиров М.Ю. Общество с ограниченной ответственностью: порядок создания, реорганизации и ликвидации // Адвокат. 2007. № 10. С. 59-80.
17. Хабриева Т.Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6. С. 5-17.

On prohibiting the participation of correctional officers in activities of commercial organisations

Anatolii V. Krasil'shchikov

PhD in Law,
Vladimir Law Institute of the Federal Penitentiary Service of the Russian Federation,
600020, 67-е, Bolshaya Nizhegorodskaya st., Vladimir, Russian Federation;
e-mail: krasilschikov@inbox.ru

Natal'ya V. Kuznetsova

Senior Lecturer at the Department of private law disciplines,
Vladimir Law Institute of the Federal Penitentiary Service of the Russian Federation,
600020, 67-е, Bolshaya Nizhegorodskaya st., Vladimir, Russian Federation;
e-mail: ruznecova@mail.ru

Abstract

The article is devoted to one of the types of restrictions imposed on correctional officers in the Russian Federation – a ban on their participation in activities of commercial organisations. This prohibition is a norm aimed at combating corruption in the civil service system as a whole. The article makes an attempt to describe possible ways for correctional officers to participate in entrepreneurial activities. The disclosure of these ways is intended to prevent conflicts of interest in the public service of the Russian Federation and to ensure the independence of their activities in order to realise the public interests of the Russian society and the state. Having analysed the current legislation of the Russian Federation and law enforcement practice, the authors come to the conclusion that existing laws do not fully solve the problem of possible corrupt behaviour of correctional officers in the Russian Federation. Therefore, there is a need to create an appropriate legal mechanism that will make it possible to enforce the alienation of shares in the authorised share capital of business entities in favour of state entities with appropriate compensation, as well as the forced termination of the status of an individual entrepreneur on the basis of a judicial act.

For citation

Krasil'shchikov A.V., Kuznetsova N.V. (2018) K voprosu o zaprete uchastiya sotrudnikov ugolovno-ispolnitel'noi sistemy v deyatel'nosti kommercheskikh organizatsii [On prohibiting the participation of correctional officers in activities of commercial organisations]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 8 (11A), pp. 130-136.

Keywords

Commercial activities, public service, penal system, conflict of interest, corruption, commercial organisation, trust management.

References

1. Khabrieva T.Ya. (2012) Korruptsiya i pravo: doktrinal'nye podkhody k postanovke problemy [Corruption and law: doctrinal approaches to the problem statement]. *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian law], 6, pp. 5-17.
2. Krasil'shchikov A.V. (2016) Teoreticheskie problemy realizatsii zapreta na uchastie sotrudnikov ugolovno-ispolnitel'noi sistemy v predprinimatel'skoi deyatel'nosti [Theoretical problems of prohibiting the participation of correctional officers in entrepreneurial activities]. *Materialy mezhvuzovskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii "Pravovoe obespechenie deyatel'nosti organov i uchrezhdenii ugolovno-ispolnitel'noi sistemy kak sub"ektov chastnopravovykh otnoshenii"* [Proc. Conf. "Legal support for activities of bodies and institutions of the penal system as participants in private law relations"]. Vladimir, pp. 84-89.
3. Krasil'shchikov A.V., Rashchupkina L.V., Soloukhina S.V. (2018) Ogranicheniya i zaprety v deyatel'nosti sotrudnikov ugolovno-ispolnitel'noi sistemy: grazhdansko-pravovoi aspekt [Restrictions and prohibitions in activities of correctional officers: the civil legal aspect]. *Vestnik Vladimirsikogo yuridicheskogo instituta* [Bulletin of Vladimir Law Institute], 2 (47), pp. 61-65.
4. Lisov V.V. (2014) Ogranichenie prava gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh na osushchestvlenie predprinimatel'skoi deyatel'nosti [The restriction on the right of civil servants to carry out entrepreneurial activities]. *Sbornik po materialam kruglogo stola i vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii "Pravozashchitnaya politika v sovremennoi Rossii. K 20-letiyu Osnovnogo zakona gosudarstva"* [Proc. of the Round Table and Conf. "The human rights policy in modern Russia. On the 20th anniversary of the Basic Law of the state"]. Ulyanovsk, pp. 164-170.
5. O gosudarstvennoi grazhdanskoj sluzhbe Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 27.07.2004 № 79-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 07.07.2004: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 15.07.2004 [On the public civil service of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 79-FZ of July 27, 2004] (2004). *Rossiiskaya gazeta* [Russian gazette], 31st July.
6. O protivodeistvii korruptsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 25.12.2008 № 273-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 19.12.2008: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 22.12.2008 [On counteraction to corruption: Federal Law of the Russian Federation No. 273-FZ of December 25, 2008] (2008). *Rossiiskaya gazeta* [Russian gazette], 30th Dec.
7. O sluzhbe v ugolovno-ispolnitel'noi sisteme Rossiiskoi Federatsii i o vnesenii izmenenii v Zakon Rossiiskoi Federatsii "Ob uchrezhdeniyakh i organakh, ispolnyayushchikh ugolovnye nakazaniya v vide lisheniya svobody": feder. zakon Ros. Federatsii ot 19.07.2018 № 197-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 03.07.2018: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 13.07.2018 [On service in the penal system of the Russian Federation and on amending the Law of the Russian Federation "On institutions and bodies executing criminal penalties in the form of deprivation of liberty": Federal Law of the Russian Federation No. 197-FZ of July 19, 2018] (2018). *Rossiiskaya gazeta* [Russian gazette], 25th July.
8. *Postanovlenie Devyatogo arbitrazhnogo apellyatsionnogo suda ot 27.09.2007 № 09AP-12311/2007-GK po delu № A40-11003/07-83-94* [Resolution of the 9th Commercial Court of Appeal No. 09AP-12311/2007-GK of September 27, 2007 (Case No. A40-11003/07-83-94)]. Available at: <https://www.lawmix.ru/moscow-sydu/109417> [Accessed 20/09/18].
9. *Postanovlenie FAS Moskovskogo okruga ot 12.07.2007, 17.07.2007 № KG-A40/6534-07 po delu № A40-58281/06-83-396* [Resolution of the Federal Antimonopoly Service in the Moscow District No. KG-A40/6534-07 of July 12, 2007, July 17, 2007 (Case No. A40-58281/06-83-396)]. Available at: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AMS&n=84340#024618675655765343> [Accessed 20/09/18].
10. *Postanovlenie FAS Moskovskogo okruga ot 17.07.2007 № KG-A40/6534-07-P* [Resolution of the Federal Antimonopoly Service in the Moscow District No. KG-A40/6534-07-P of July 17, 2007]. Available at: <https://www.lawmix.ru/fas-msk/50455> [Accessed 20/09/18].
11. *Postanovlenie FAS Moskovskogo okruga ot 30.10.2008 № KG-A40/9010-08 po delu № A40-47407/07-136-369* [Resolution of the Federal Antimonopoly Service in the Moscow District No. KG-A40/9010-08 of October 30, 2008 (Case No. A40-47407/07-136-369)]. Available at: <https://www.lawmix.ru/fas-msk/32508> [Accessed 20/09/18].
12. Ruchkina G.F. (2004) Ogranicheniya prava na osushchestvlenie predprinimatel'skoi deyatel'nosti [Restrictions on the right to carry out entrepreneurial activities]. *Zakonnost'* [Legality], 4, pp. 14-18.
13. Salokhiddinova S.M. (2015) Ogranichenie prav na predprinimatel'skuyu deyatel'nost' [The restriction of the rights to entrepreneurial activities]. *Vestnik Pedagogicheskogo universiteta* [Bulletin of the Pedagogical University], 1-1 (62), pp. 18-24.
14. Selifonov A.A. (2016) K voprosu ob ogranichenii prava na zanyatie ekonomicheskoi deyatel'nost'yu (na primere sotrudnikov politsii) [On restrictions on the right to carry out economic activities (a case study of police officers)].

Sbornik nauchnykh trudov po materialam Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii "Novelly prava i politiki" [Proc. Conf. "Innovations in law and politics"]. Gatchina, pp. 100-105.

15. Svininykh E.A. (2012) Ogranichenie grazhdanskoi pravosposobnosti voennosluzhashchikh, prokhodyashchikh voennuyu sluzhbu po kontraktu, kak uchastnikov imushchestvennykh otnoshenii [The restriction on the civil legal capacity of military personnel as participants in property relations]. *Pravo v Vooruzhennykh Silakh* [Law in the Armed Forces], 10, pp. 74-84.
16. Tikhomirov M.Yu. (2007) Obschestvo s ogranichennoi otvetstvennost'yu: poryadok sozdaniya, reorganizatsii i likvidatsii [Limited liability companies: procedures for creation, reorganisation and liquidation]. *Advokat* [Lawyer], 10, pp. 59-80.
17. Volodina K.S., Larin M.S. (2017) Ogranichenie prav sotrudnikov politsii na zanyatie predprinimatel'skoi i inoi ne zapreshchennoi zakonom ekonomicheskoi deyatelnost'yu [The restriction on the rights of police officers to carry out entrepreneurial and other economic activities not prohibited by law]. *Nauka. Obshchestvo. Gosudarstvo* [Science. Society. State], 5 (4), pp. 12-18.